

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Ekonomické aspekty výkonu veřejné správy v nejmenších obcích v ČR
Economical Aspects of Government in the Smallest Municipalities
of the Czech Republic

Studentka:	Bc. Jitka Steinerová
Vedoucí diplomové práce:	RNDr. Jiří Kovář

Ostrava 2014

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Jitka Steinerová**

Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T055 Veřejná ekonomika a správa

Specializace: 02 Veřejná ekonomika a správa

Téma: Ekonomické aspekty výkonu veřejné správy v nejmenších obcích ČR
Economical Aspects of Government in the Smallest Municipalities of the
Czech Republic

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Teoretické vymezení efektivnosti veřejné správy
3. Sociálně ekonomický profil souboru nejmenších obcí ČR
4. Analýza a komparace ekonomické efektivity souboru obcí
5. Návrhy a doporučení pro zlepšení současného stavu
6. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN 80-7179-794-4.

NOVÝ, Ivan. *Sociologie pro ekonomy a manažery*. 2. přeprac. a rozšíř. vyd. Praha: Grada, 2006. 288 s. ISBN 80-247-1705-0.


HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2012. 181 s. ISBN 978-80-248-2808-4.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

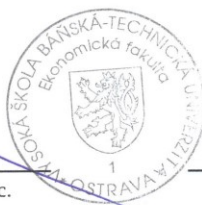
Vedoucí diplomové práce: **RNDr. Jiří Kovář**

Datum zadání: 22.11.2013

Datum odevzdání: 25.04.2014



doc. Ing. Petr Tománek, CSc.
vedoucí katedry



prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlášení

Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci „Ekonomické aspekty výkonu veřejné správy v nejmenších obcích v ČR“ vypracovala samostatně pod vedením pana RNDr. Jiřího Kováře a uvedla v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy a akty řízení VŠB – TUO.

V Ostravě dne 25. dubna 2014


Bc. Jitka Steinerová

Obsah

1 Úvod	1
2 Teoretické vymezení efektivnosti veřejné správy	4
2.1 Ekonomika obcí.....	5
2.2 Majetek obcí	6
2.3 Rozpočet obcí	8
2.4 Úvěry, půjčky, dluhová služba	14
2.5 Právnícké osoby zřizované obcemi, organizační složky	16
2.6 Efektivnost správy nejmenších obcí	17
3 Sociálně ekonomický profil souboru nejmenších obcí.....	19
3.1 Základní údaje o obcích ČR	21
3.2 Vybraný vzorek obcí, specifikace vzorku	25
3.3 Metodika práce	25
4 Analýza a komparace ekonomické efektivity souboru obcí	27
4.1 Nezávislost a samostatnost malých obcí obecně	27
4.2 Příjmy zkoumaného vzorku obcí.....	34
4.3 Výdaje zkoumaného vzorku	39
4.4 Majetek zkoumaného vzorku	50
5 Návrhy a doporučení pro zlepšení současného stavu	53
6 Závěr.....	58
Seznam použité literatury	59
Seznam legislativních zdrojů.....	60
Seznam internetových zdrojů	61
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	62

1 Úvod

Podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. je území České republiky od 1. 1. 2000 rozčleněno na 13 krajů, 76 okresů a hlavní město Prahu. Územní členění státu dále definuje zákon č. 36/1960 Sb., který vymezuje 7 krajů a členění je na okresy a okresy na obce a vojenské újezdy. Nejmenší administrativní jednotkou jsou obce, které podle § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, spravují záležitosti v zájmu obce a jejich občanů samostatně. Obce prostřednictvím volených zástupců vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z veškerých právních vztahů z jejich činností vyplývajících. Území obce je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.

V České republice existuje přes šest tisíc obcí. Největší podíl na tomto počtu mají obce do pěti set obyvatel. Evropská komise společně s OECD a Světovou bankou na tuto negativní skutečnost poukazují.

Hospodaření územních samosprávných celků je primárně upraveno legislativními normami pro veřejnou správu. Dále je ovlivňováno velkým množstvím dalších důležitých aspektů, ekonomickými počínaje a osobními konče. Snad nejvážnější skutečností je to, že právo municipalit na vlastní hospodaření a princip subsidiarity jsou u malých obcí, které nedisponují takřka žádným vlastním majetkem, obsahově prázdné. Obec tak vlastně ztrácí funkční samostatnost a nezávislost v rozhodování, protože důležité záležitosti, které se takových obcí dotýkají, např. otázky školství, dopravy, lékařské péče, se rozhodují jinde. I přes uvedené argumenty se dá konstatovat, že na straně jedné existují obce do 100 obyvatel, kde samospráva funguje efektivně a které jsou schopny socioekonomického rozvoje a na straně druhé obce, které na vlastní růst neaspírují a jejich aktivita je omezena na činnost občanského nebo kulturního spolku.

Velmi často se ze strany zástupců municipalit lze setkat s názorem, že pokud se mají obce rozvíjet a naplňovat své poslání, musí mít k tomuto dostatek prostředků a že jich stále dost nemají. Vzhledem k vlastním zkušenostem i výsledkům empirických zjištění vyslovuji názor, že rozvoj a prosperita malých obcí jsou z větší části ovlivňovány jinými faktory než ekonomickými. **Cílem diplomové práce** je prokázání skutečnosti, že nejmenší obce jsou při správě ekonomicky neefektivní a dále to, že přestože mají téměř shodné finanční a majetkové podmínky, hospodaří naprosto rozdílnými způsoby. To znamená, že jsou při svém fungování ovlivněny jinými než ekonomickými aspekty. Co se týče vlastní správy, je hlavním obsahem rozhodování v samostatné působnosti, proto je v diplomové práci výkon

přenesené působnosti dotčen pouze okrajově, vzhledem ke skutečnosti, že nejmenší obce vykonávají státní správu ve velmi omezeném rozsahu.

Kvůli rozdílnostem ve správě a hospodaření pak dochází k rozdílnému socioekonomickému rozvoji obcí. Mám za to, že tyto disparity nejsou způsobeny ekonomickými, ale jinými aspekty, které v důsledku ovlivňují činnosti obcí daleko více, než samotná ekonomická situace.

Nejmenší obce mají několik specifík. Zejména je to skutečnost, že jejich obecní úřady vykonávají státní správu v minimálním rozsahu, dále dobré finanční zdraví, kdy nejsou zatíženy dluhy, jejich účetnictví není zkresleno neuhrazenými závazky či pohledávkami, převážně nemají zřízeny právnické osoby a všechny finanční i majetkové toky jsou jednoduché a přehledné. Jsou schopny využívat dotací k financování investičních i neinvestičních akcí v rozumné míře. Domnívám se totiž, že pokud bych se pokusila stejnou hypotézu prokázat u velkých měst, s největší pravděpodobností by se mi to nepodařilo. Finanční toky velkých měst, jejich příspěvkových a obchodních společností a případných organizačních složek jsou velmi složité. Navíc ekonomické ukazatele velkých municipalit jsou rozdílné, rozdíly budou i ve zřízených organizacích, těžko bych hledala vhodná data ke komparaci. Jsem přesvědčena, že vyslovená hypotéza platí i pro ně, ale pro analytické účely považuji za vhodnější využít jednodušších a přehlednějších dat.

Diplomová práce je věnována ekonomické efektivitě správy obcí do 100 obyvatel, tedy téměř výhradně v oblasti samostatné působnosti. Je rozdělena v souladu se zadáním do pěti hlavních kapitol.

Druhá kapitola je teoretickým úvodem do problematiky zadání diplomové práce. Pojednává o obecné charakteristice územních samospráv s objasněním základních pojmů samosprávy obcí, jejich funkcemi, právy, povinnostmi, efektivností. Dále se zabývám obecným vymezením ekonomických aspektů hospodaření malých obcí – rozpočtovými příjmy a výdaji, věnuji se ukazateli dluhové služby, úvěrům a půjčkám municipalit a zřizovaným právnickým osobám.

Třetí kapitola je věnována charakteristikám vybraného souboru malých obcí z ekonomického a sociálního hlediska. Rovněž zde popisují použité metody práce. Jde zejména o metody pozorování, srovnávání, indexové a poměrové porovnávání, analýzu, syntézu, analytickou klasifikaci.

Čtvrtou kapitolu tvoří samotná analýza. Krátce se zabývám samostatností a nezávislostí obcí. V práci je použit vybraný soubor obcí. Pomocí matematických,

analytických a komparativních metod jsou vyvozeny dílčí závěry, pomocí grafů a tabulek proveden přehledný souhrn všech prokázaných skutečností.

Pátá kapitola je věnována návrhům a doporučením, formulovaným na základě shrnutí dílčích závěrů.

Vyslovená hypotéza o tom, že správa, vykonávaná nejmenšími obcemi, je ekonomicky neefektivní a že socioekonomický rozvoj obcí je podmíněn zejména jinými, než ekonomickými aspekty, bude potvrzena nebo vyvrácena. Pokud bude hypotéza potvrzena, vyvodím závěry pro efektivnější hospodaření obcí, které povede k jejich lepšímu socioekonomickému rozvoji a týkající se zejména zastupitelstev obcí a starostů.

Pro vypracování diplomové práce bylo využito českých bibliografických a internetových zdrojů, jakožto i příslušné české legislativy, která se zabývá daným tématem. Hlavním zdrojem ekonomických dat byly databáze Ministerstva financí ČR a Českého statistického úřadu.

2 Teoretické vymezení efektivnosti veřejné správy

Z pohledu ekonomů je efektivnost snaha o optimalizaci produkce, tedy o minimalizaci nákladů a maximalizaci zisků. Klasické kritérium efektivnosti - tedy poměr mezi vstupy a výstupy, je ve veřejném sektoru těžko aplikovatelné. Finanční vstupy jsou sice kalkulovatelné, ale výstupy ve formě rozhodnutí, povolení, zajištění služby apod., které přinášejí užitek jednotlivcům, nelze finančně ohodnotit. Produktem veřejné správy je služba. Užitek jejích klientů je subjektivní a neměřitelný. Navíc jedním z principů dobré správy je nevylučitelnost ze spotřeby. Je tedy žádoucí zajistit dobrou správu s minimálními náklady tak, aby byla veřejná správa (myšleno ve funkčním pojetí) schopna zajistit společenskou stabilitu. Ve veřejné správě je uložena povinnost postupovat podle kritérií 3E - hospodárnosti (economy), efektivnosti a účelnosti (expediency). Je tak vyjádřena potřeba ekonomicky racionálního využívání veřejných zdrojů s ohledem na jejich omezenost a s důrazem na splnění výdajových cílů. Efektivnost veřejných služeb se dá sledovat ve dvou liniích; jako nákladová efektivnost, kdy je sledován peněžní náklad na jednotku výstupu, a dále jako produktivita veřejných výdajů. Produktivitou veřejných výdajů je myšleno takové užití veřejných prostředků, které zajišťuje nejvyšší možný rozsah, kvalitu a přínos řešených úkolů, naplnění společenských cílů.¹

Pojmový rozdíl v obsahu veřejné správy se dá rozpoznat také z regionálního úhlu pohledu. Jiný je obsah z pozice vlády a jiný v nejmenší obci. Vláda má za úkol zajištění služeb celostátního charakteru, jako je obrana, zdravotnictví, školství, dále plní úkoly na úseku zahraniční politiky, mezinárodních vztahů apod. Princip subsidiarity, který Česká republika respektuje, pak přenáší významnou část rozhodování na územní celky. Zde už se o „velkých“ politikách nerozhoduje, územní celky plní přenesenou působnost pouze v rámci, který je jim legislativou svěřen a jejich hlavní náplní je územní samospráva.

Ekonomická efektivita je často chápána velmi úzce, omezuje se na jedno účetní období. Analyzuje jednoduchá data a ukazatele, jako je objem majetku nebo vyrovnanost rozpočtu. Položím si otázku: je ekonomická efektivnost veřejného sektoru nejdůležitějším kritériem, které vypovídá o kvalitě vykonávané správy? Odpověď zní ne, protože veřejné statky, které zajišťuje, jsou ze své podstaty „prodělečné“, nevytvářejí zisk, ale jejich existence je nezbytná pro kvalitní fungování společnosti. Proto je nutné, aby byly zajišťovány kontinuálně a v dobré kvalitě. Efektivnost ve veřejném sektoru je pojem mnohem širší

¹ OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. První vydání. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

než pouhá ekonomická efektivnost, zahrnuje v sobě odbornost činností, uspořádanost a schopnost pružně reagovat na měnící se podmínky a právní normy a respektuje postoje, názory a požadavky široké veřejnosti.

2.1 Ekonomika obcí

Obce jsou z ekonomického hlediska subjekty veřejného sektoru. Smyslem fungování obcí jako ekonomických subjektů je především uspokojování společenských cílů v lokálním měřítku. Zajišťují poskytování veřejných statků a služeb, které jsou ekonomicky neefektivní, prostřednictvím veřejných zdrojů. Veřejná správa jako celek plní několik funkcí:

- mocenskou, kterou prosazuje aplikaci právních norem, zakládá práva a povinnosti subjektů;
- ochrannou, která směřuje k zajištění ochrany a bezpečnosti svých obyvatel;
- organizační;
- regulační;
- služby veřejnosti (sociální, pečovatelské, kulturní apod.).²

Poslední funkce z výše jmenovaných je ta, kterou se nejvíce zabývají nejmenší obce. Pro poskytování služeb veřejnosti využívají nejen finanční prostředky ale také vlastní majetek.

² Národní akademie regionálního managementu, o. s. Portál www.rozvojobci.cz. Dostupné z: <http://www.rozvojobci.cz/news/verejny-sektor-verejne-statky-a-sluzby/>.

2.2 Majetek obcí

Po roce 1990 obce nabývaly majetek do svého vlastnictví na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, jímž byl obcím navrácen majetek, který vlastnily ke dni 31. 12. 1949. Nebyl to samozřejmě jediný způsob, jak obce nabyly majetek po změně režimu, ale je tím nejpodstatnějším.

Majetek, který obce vlastní, můžeme kategorizovat z několika pohledů:

- podle typu majetku – movitý, nemovitý, finanční, hmotný, nehmotný, dlouhodobý, krátkodobý³,
- podle účelu – pro veřejně prospěšné účely, pro výkon samosprávy, k podnikání.

Zákon o obcích upravuje povinnosti a práva obcí při hospodaření se svým majetkem. Vlastnictví majetku má být předpokladem pro rozvoj lokálního veřejného sektoru, zabezpečování poskytování veřejných statků a existenci vlastní podnikatelské činnosti obcí.⁴ Proto je velikost a skladba obecního majetku důležitým prvkem při hospodaření obcí.

Obce mohou pro správu svého majetku zřizovat vlastní organizace nebo je mohou svěřit ke správě jiným subjektům. Dále mohou majetek převádět, prodávat, ručit jím za získaný úvěr, nakupovat, dědit či získávat darem.

V některých případech se stává, že majetek obcí je využíván k podnikání. Neexistuje legislativní norma, která by podnikání obcí výslovně zakazovala nebo jinak upravovala. Obec jako veřejnoprávní korporace je samostatnou právnickou osobou, která jedná vlastním jménem a má vlastní statutární orgány. V případě, že podniká, vztahuje se na tuto její činnost speciální legislativa, zejména zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon. Ten upravuje, za jakých podmínek mohou fyzické a právnické osoby provozovat podnikatelskou činnost. Obce mají jako hlavní činnost primárně zajišťovat uspokojování potřeb obyvatel a správu na svém území. Pokud podnikají, jedná se činnosti jiné, které se označují jako hospodářská činnost. Velké obce a města většinou zřizují právnické osoby, které plní speciálně tyto činnosti - například příspěvkové organizace či obchodní společnosti, které existují jako samostatný právnický subjekt. Přesto se můžeme setkat se situací, kdy některé obce například samy provozují obecní vodovod. Tato činnost je pak předmětem hospodářské činnosti a blíží se podnikání v pravém slova smyslu. V drtivé většině případů, pokud se obce rozhodnou provozovat nějakou živnost, nejde o to, aby vytvářely zisk, ale například aby zachovaly v obci

³ MACHÁČEK, J., TOTH, P. a R. WOKOUN. *Regionální a municipální ekonomie*. Praha: Oeconomica, 2011. ISBN 978-80-245-1836-7.

⁴ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a M. JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

poskytování té či oné služby. Může se to týkat například provozování místní prodejny, kdy je v obci velmi malý počet obyvatel a podnikání v této oblasti pro fyzické osoby není lukrativní. Aby byl v místě obchod s potravinami, provozuje jej obec sama.

Z toho ovšem pro obce plynou další rizika. V případě, že je podnikání prodělečné, jde tato ztráta za obcí. A protože obec musí spravovat svůj majetek - a to jak hmotný, tak finanční - s péčí řádného hospodáře, dostává se do rozporu. Na jedné straně stojí potřeba obyvatelstva (např. potřeba konzumu), na straně druhé pak obec doplácí na jeho nerentabilní provoz. Je to patová situace, kterou většinou řeší zastupitelstva tím, že schválí dotaci obchůdku a mzdu prodavačky, jen aby v obci byl obchod zachován. Jestli je takové jednání správné nelze jednoznačně posoudit bez znalosti konkrétní věci. Jak by se měly obce v těchto situacích chovat a co by mělo být jejich prioritou, by se ukázalo až v případě, kdy by například po volbách nové zastupitelstvo obvinilo předchozí členy ze špatného hospodaření, a o věci by rozhodoval soud. Teprve rozsudek a jeho odůvodnění by mohl být vodítkem, které by naznačovalo, jaký postup byl správný.

Výše uvedený konkrétní příklad neřeší další oblasti podnikání obcí. Těmi by mohl být například finanční trh. Obce v mnoha případech vlastní cenné papíry. Většinou je získaly tak, že při privatizaci infrastruktury vytvořily právnické osoby, které v současnosti tyto sítě provozují a obce si pomocí akcií udržují možnost dohledu nad těmito společnostmi. Jiná věc je, pokud by obce na finančních trzích prováděly spekulativní operace. Domnívám se, že toto je naprosto nepřijatelné. Pokud mají obce nadbytek finančních prostředků, který nemohou proinvestovat v místě pro své obyvatele, a mohou je investovat na finančních trzích, pak je někde něco špatně. Žádné zákony ale investování obcí na finančních trzích neupravují a obce mohou takovýmto způsobem podnikat.

Jak obce hospodaří s finančními prostředky? Většinou je mají uloženy v soukromých bankách. Už to by se dalo považovat za nehospodárné. Jinou možnost ale obce nemají. V loňském roce sice ze strany státu vylétla první vlaštovka v podobě novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, která nařizuje, že všechny dotační prostředky, poskytované obcím, musí být uloženy na účtech České národní banky. Obce měly od 1. 1. 2013 povinnost mít zřízen účet u ČNB, na který jsou od té doby poskytovány všechny dotační transfery. Stát si tak snaží zajistit kontrolu nad dotacemi. Ve finále ale tato novela obcím nic nepřinesla, jen další bankovní poplatky, které musí hradit. ČNB sice poskytuje i další bankovní služby, její činnost není ale zdaleka tak flexibilní, jako u komerčních bank, nemluvě o síti poboček. V drtivé většině případů tak s penězi obcí hospodaří soukromé banky.

2.3 Rozpočet obcí⁵

Obce hospodaří podle každoročně sestavovaného rozpočtu. Tvorbu rozpočtu a jeho určení upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočty obcí tvoří společně s rozpočty krajů, dobrovolných svazků obcí a příspěvkových organizací tzv. veřejné rozpočty, mezi něž patří i státní rozpočet. Rozpočty jsou společně provázány, zejména transfery, dotacemi a příspěvky.

Podle Provazníkové (2009, s. 57-59) „je rozpočet bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období, je finančním plánem, který by měl zajistit solventnost obce a je nástrojem prosazování cílů municipální a regionální politiky. Z tohoto členění vyplývají i tři roviny rozpočtu:

- rozhodovací - rozhodování o tom, čeho chce územní celek dosáhnout,
- řídicí - alokace prostředků mezi jednotlivé organizační jednotky obce,
- kontrolní - legalizace toho, kolik finančních prostředků územní celek získá a vydá“⁶.

Rozpočet se sestavuje podle závazné rozpočtové skladby, stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra ČR⁷ a zohledňuje odpovědnostní, druhové, odvětvové a konsolidační třídění příjmů a výdajů. Rozpočtový proces je dlouhodobý, zahrnuje v sobě několik etap od počáteční analýzy minulého období a stanovení priorit pro budoucí rok až po kontrolu plnění rozpočtu. Návrh rozpočtu sestavuje zpravidla finanční výbor obce ve spolupráci s finančním odborem obecního úřadu, poté je návrh schvalován zastupitelstvem v rámci jeho výhradní pravomoci⁸. Po skončení rozpočtového roku je skutečný rozpočet konfrontován s navrhovaným rozpočtem, je kontrolován jak zastupitelstvem, tak celé hospodaření prochází auditorskou kontrolou. Finálním krokem pro završení rozpočtového procesu je schválení účetní závěrky zastupitelstvem obce. Zpravidla je toto období delší než jeden rok, trvá průměrně 1,5 až 2 roky.

Pro sestavování rozpočtu se od 80. let minulého století v Evropě začaly používat metody finančního plánování po vzoru soukromého sektoru. Tyto metody popisuje Provazníková (2009, s. 59-67) následovně:

⁵ Abstrahuji od samotného rozpočtového procesu.

⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha : GRADA Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.

⁷ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. In: *Rozpočtová skladba 2013*. Praha: Acha obec účtuje s.r.o., 2013. ISBN 978-80-905420-0-6.

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Územní samospráva*. Praha. EUROUNION Praha, s.r.o. 2008. ISBN 978-80-7317-074-5.

- „přírůstkový způsob - také indexový. Základem je zohlednění budoucích očekávaných meziročních změn, kterým se plánovaný rozpočet přizpůsobí. Negativem této metody je, že nebere v úvahu oprávněnost nákladů, priority obce nebo zájmy občanů,
- fixně limitovaný rozpočet je užíván zejména ústředními orgány státní správy k řízení vlastních odborů a k ovlivňování výdajů municipalit prostřednictvím systému dotací,
- přístup nulové základny - podrobuje každou položku rozpočtu zkoumání ve vztahu k cílům a možným postupům, jak jich dosáhnout. Jde o časově velmi náročný způsob.
- rozpočtování dle výsledku (performance budgeting) - posuzování, zda došlo ke splnění cílů, rozpočet je zaměřen na výsledek,
- programové rozpočtování - sleduje hledisko účelnosti, alokuje zdroje do hlavních programů.“⁹

Způsob sestavování rozpočtu se může v každé obci lišit a ve skutečnosti je - zejména u malých obcí - kombinací výše uvedených metod. Při navrhování rozpočtu je nutné vycházet z relevantních podkladů a zjištění. Mnohdy je ovšem taková data téměř nemožné získat, zejména co se týká příjmů. Obce mohou pouze předpokládat a na základě svých zkušeností odhadnout daňové a nedaňové výnosy do obecních pokladen. Sestavování výdajů už je jednodušší, předpokládané investice, opravy a běžné výdaje se dají vyčíslit vcelku spolehlivě.

Při sestavování rozpočtu musí obce dodržovat obecně platné zásady jako je zásada jednotnosti, úplnosti, dlouhodobé vyrovnanosti, reálnosti a pravdivosti rozpočtu a také zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu.

Kontrolou prochází rozpočet prakticky neustále. Vedení obcí je povinno zajistit v rámci svých kompetencí fungující interní kontrolní systém předběžné, průběžné a následné kontroly plnění rozpočtu, dále je hospodaření municipalit každoročně kontrolováno nezávislým auditorem a zpráva o přezkoumání hospodaření je podmínkou pro schválení roční závěrky zastupitelstvem obce. Dále mohou obce zřizovat útvary interního auditu, který zajišťuje, aby byly dodrženy stanovené postupy, opatření a právní předpisy. Útvary interního auditu ale zřizují zpravidla města, malé obce nikoliv.

Hlavním nástrojem pro sledování plnění rozpočtu je měsíční výkaz Fin 2-12M Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu územních samostatných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad. V tomto výkazu jsou přehledně sestaveny údaje o schváleném rozpočtu,

⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.

rozpočtové úpravy a skutečné plnění rozpočtu, příjmy i výdaje jsou účtovány podle rozpočtové skladby.

Nevýhodou rozpočtu je skutečnost, že věrně neodráží skutečnou ekonomickou situaci obce. Pro zjištění reálného ekonomického stavu obce je nutné zpracovávat další výkazy, běžně používané u podnikatelských subjektů, jako jsou rozvaha, výkaz zisku a ztrát, příloha účetní závěrky, cash flow.

Rozpočtové příjmy

Příjmy obcí jsou tvořeny z několika zdrojů. Zejména jsou to daňové příjmy jako podíl na daňových výnosech státu. Objem daňových příjmů stanovuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Podle tohoto zákona jsou v současnosti daňovými příjmy obcí:

- „a) výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- b) podíl na 20,83 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- c) podíl na 22,87 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- d) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených pod písmenem c),
- e) podíl na 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d).
- f) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu h) a v § 3 odst. 1 písm. a),
- g) 30 % z výnosu záloh⁵⁾ na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby⁶⁾ a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků⁷⁾ srážených a odváděných plátcem daně. Bydlištěm se pro účely tohoto zákona rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby,
- h) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,

i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.¹⁰

Daňové příjmy tvoří 50-70 % celkových příjmů obcí. Formy určení daní jsou v České republice dvě, a to:

- svěřené daně a
- sdílené daně.

Mezi svěřené daně patří daň z nemovitostí v celém objemu výnosu a část daní z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání v objemu 30 % výnosu této daně. Daně jsou státem vybírány centrálně a jednotlivých obcím pak transferovány. Ovlivnit sazbu a daňový základ daní mohou obce ovlivnit jen minimálně (stanovení místního koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí) nebo vůbec (daň z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti). Mezi svěřené daně lze pak zahrnout i místní poplatky podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů¹¹. Na základě zákona o místních poplatcích a vlastní legislativy obcí (obecně závazných vyhlášek) obce stanovují druh a výši místních poplatků, vybíraných na území obce. Tyto poplatky jsou příjmem obcí a jejich správa a vymáhání podléhá stejnému správnímu procesu jako správa daní, řídí se tedy zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů¹².

U sdílené daně jsou daňový základ a sazba daně určeny centrálně daňovými zákony státu. Obce nemají jakoukoliv možnost ovlivnit jejich výši. Na výnosu daní mají zákonem stanovený podíl. Pro přerozdělování sdílených daní lze podle Provazníkové (2009, s. 81) použít dva přístupy:

1. derivační, kdy se určená procenta rozdělí na nižší úrovně podle výnosu,
2. nederivační, tj. určená procenta se rozdělí podle jiných kritérií (počet obyvatel, rozloha, velikostní koeficienty).

¹⁰ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonStruct.jsp?page=0&idBiblio=49560&recShow=4&fulltext=&nr=243~2F2000&part=&name=&rpp=15#parCnt>.

¹¹ Zákon 565/1990 Sb., o místních poplatcích. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 1990, částka 92. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&fulltext=&nr=565~2F1990&part=&name=&rpp=15#seznam>.

¹² Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. In. *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 87. Dostupný také z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonInfo.jsp?idBiblio=69223&fulltext=&nr=280~2F2009&part=&name=&rpp=15#local-content>.

V České republice se používá pro sdílení daní nederivační typ přidělování. Kvůli zohledňování dalších kritérií vznikají rozdíly v daňových příjmech obcí. Tyto diferenciacie byly a jsou velmi výrazné. Například v roce 2012 byly daňové příjmy na obyvatele v Českých Budějovicích 12,6 tis. Kč/obyv. při počtu obyvatel 93.620, v Brně byl za totéž období výnos 20,64 tis. Kč/obyv. při počtu 378.965 obyvatel, jedna z nejmenších obcí v okrese Bruntál obec Nová Pláň měla příjem z daní 12,1 tis. Kč/obyv. při 49 obyvatelích¹³.

Zákon o rozpočtovém určení daní byl za dobu své existence devětkrát novelizován. Poslední velká novela proběhla v roce 2012 a s účinností od 1. 1. 2013 platí taková pravidla přerozdělování, která by měla zmenšovat difference mezi daňovými výnosy statutárních měst, ostatních měst a obcí.

Další položkou v rozpočtových příjmech obcí jsou nedaňové příjmy. Jsou tvořeny zisky z poskytovaných služeb, pronájmu bytů, nebytových a podnikatelských prostor, z činnosti místní správy apod.

Kapitálové příjmy jsou připisány úroky, dividendy z cenných papírů, příjmy z prodeje dlouhodobého majetku.

Celkově tvoří nedaňové a kapitálové příjmy v rozpočtu 30-50 % objemu finančních prostředků. Jejich výše se odvíjí od mnoha okolností - zda má obec vlastní byty, podnikatelské prostory k pronájmu, zda provozuje hospodářskou činnost, které obci přináší zisk, zda má zřízeny vlastní příspěvkové organizace nebo obchodní společnosti apod. Například v obci, která má velké množství vlastních bytů, sama zajišťuje provozování vodovodu a pronajímá podnikatelské prostory, může podíl na rozpočtových příjmech tvořit více než 50% celkových příjmů.

Samostatnou kapitolu v rozpočtech obcí tvoří transferové platby a dotace. Protože jsou tyto finance většinou účelově vázány, projeví se ve výdajích municipalit nejpозději v následujícím roce. Jejich objem je různý, v případě velkých investičních projektů mohou dokonce přesáhnout i výši ročního rozpočtu té které obce. Obce dále získávají i neúčelové dotace, většinou jako náhradu na výkon přenesené působnosti.

Malé obce využívají dotačních titulů poměrně hojně. Většinou se projekty, hrazené z dotačních prostředků, týkají občanské vybavenosti a bývají neinvestičního charakteru. Troufnou si ale také na velké investiční akce na technickou infrastrukturu či rekonstrukci budov ve svém majetku.

¹³ Zdroj: Ministerstvo financí ČR. MONITOR. Data vyhledána dne 18. září 2013. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/obce/vyhledavani>.

Rozpočtové výdaje

Primárně se rozpočtové výdaje municipalit dělí na běžné a kapitálové. Na strukturu výdajů bych se v této části chtěla podívat z jiného úhlu.

Veřejné výdaje jsou z makroekonomického hlediska důležitým faktorem ekonomického cyklu a tvoří důležitou součást agregátní poptávky. Typy veřejných politik se liší v přístupu k ovlivňování trhu prostřednictvím veřejných financí a jsou předmětem veřejné volby.

Z mikroekonomického pohledu se obce chovají stejně jako firmy. Poptávají na trhu zboží a služby, platí za ně a vracejí tak zpět do cyklu prostředky. Na trhu práce poptávají pracovní sílu, vytvářejí pracovní místa při správě a údržbě svého majetku a vyplácejí mzdy. Tím přispívají k ekonomickému rozvoji svého regionu a v širších souvislostech také národnímu hospodářství. O tom všem není pochyb. Jaké jsou ale mikroekonomické přínosy hospodaření nejmenších obcí? Na trhu zboží a služeb poptávají v rámci běžných výdajů dodávky vody a elektřiny a to v minimálním objemu, případně služby na zajištění běžné údržby a oprav. Na trhu práce pravděpodobně nepoptávají žádné pracovní síly. Ve většině případů takto malé obce nemají vlastní zaměstnance, administrativu jim zpracovávají externí pracovníci nebo firmy, při údržbě veřejné zeleně nejsou kladeny tak vysoké nároky jako například ve městech nebo velkých obcích a údržba obecních budov je prováděna buď svépomocí, nebo prostřednictvím trhu služeb. Zaměstnávání sezónních pracovníků za finanční pomoci poskytovaných dotací, které je velmi oblíbené v mnoha obcích, tyto nejmenší samosprávy nedělají. Souvisí to jednak s tím, že veřejná zeleň a prostranství zde není pojímáno stejně jako ve městech, lesy obce v mnoha případech nemají a celkově rozsah jejich majetku, který je třeba spravovat, není tak velký, aby zaměstnal byť jen jednoho pracovníka. Dalším faktorem, proč tyto obce nevyužívají sezónních pracovníků, je možná skutečnost, že nemají zkušenosti s vyřizováním dotací na mzdy a nechtějí se pouštět do neznámých vod.

V oblasti kapitálových výdajů se domnívám, že je situace obdobná. Malé obce nebudou zřejmě příliš aspirovat na obnovu a růst obecního majetku, spíše se zaměřují na základní údržbu již existujícího stavu. Aspektem, který ovlivňuje kapitálové výdaje, je sebeuvědomění obce a především jejího vedení, zda se prezentuje jako zóna k bydlení, turistická oblast nebo se jedná o např. o „umírající“ obec.

2.4 Úvěry, půjčky, dluhová služba

Obce mohou pro zajištění financování svých potřeb využívat také produkty peněžních ústavů, jako jsou úvěry, hypotéky, finanční leasingy. Tyto návratné výpomoci jsou častým nástrojem pro realizaci okamžitého financování, hlavně jako předfinancování investičních projektů. V poslední době se stává oblíbeným produktem také operativní leasing na dlouhodobý hmotný majetek, zejména kancelářskou a výpočetní techniku a stroje a zařízení.

Emise cenných papírů je rovněž poměrně častým nástrojem pro získání finančních prostředků. Zvláště statutární města - Praha, Plzeň, Brno, Ostrava - si vzala příklad od státu a vydala vlastní obligace.

Zadluženost měst a obcí každoročně vzrůstá. Nejvyšší nárůst byl v posledním desetiletí 20. století. Obce se zadlužovaly zejména kvůli kapitálovým výdajům, které ovšem negenerovaly peníze a tedy obce jejich vybudování musely platit z vlastních zdrojů. Vláda se snažila tento negativní jev eliminovat a v minulosti vydala několik usnesení a podnítila vydání zákonů jako nástroje regulace. Jimi je určena samosprávám povinnost schvalování vydávání dluhopisů vládou, povinné každoroční přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků nezávislým auditem nebo krajským úřadem a zákonem je stanoven i závazný ukazatel dluhové služby.

Po zavedení těchto opatření se skutečně nárůst zadluženosti municipalit výrazně zpomalil. V případě, že některá obec či město překročí ukazatel dluhové služby ve výši 30 %, bude na toto přihlíženo při žádosti o poskytování dotací, půjček nebo návratné finanční pomoci. V praxi to znamená, že zadlužená obec nezíská finanční prostředky ze státního rozpočtu nebo z fondů.

Obsah dluhové služby je určen takto:

- zaplacené úroky,
- uhrazené splátky vydaných dluhopisů,
- splátky jistin,
- splátky leasingu.

Součet výše uvedených položek se poměruje k tzv. dluhové základně, jež je tvořena:

- skutečně dosaženými daňovými a nedaňovými příjmy,
- dotacemi souhrnného dotačního vztahu.

Výsledkem tohoto poměru je ukazatel dluhové služby.

Podle údajů Ministerstva financí ČR jsou za rok 2012 nejvíce zadlužena velká města - Praha, Brno, Plzeň a Ostrava, které se na celkovém dluhu municipalit podílejí částkou 45,5 mld. Kč, což je 50,6 % celkového zadlužení. Ostatní obce a města si z celkového dluhu ve výši 90 mld. Kč vykazaly 44,5 mld. Kč¹⁴. Na druhou stranu ovšem velká města mají mnohem vyšší příjmy a jejich schopnost splácet své závazky je lepší.

I přes zlepšující se situaci ohledně dluhů municipalit se už v minulosti stalo, že došlo k předlužení obce. Snad nejznámější je případ obce Prameny v Karlovarském kraji. Zde se jasně ukázalo, že neexistují legislativní nástroje, které by umožnily např. bankrot obce. Stát v takových případech - zcela po právu - odmítá hradit dluhy samospráv a obec se ocitne v pasti, ze které není cesty ven. Nikdo z místních obyvatel nemá zájem na řízení obce, není možné sestavit zastupitelstvo a o obci tedy reálně nemá kdo rozhodovat. O předluženou obec nemá zájem ani nikdo ze sousedních obcí, takže nepřipadá v úvahu ani spojení s další obcí. Situace je skutečně patová. Mezera v legislativě je velmi citelná.

Ve mnou vybrané kategorii obcí do sta obyvatel jsem nezaznamenala ani jednu, která by měla dlouhodobé úvěry nebo dokonce špatný ukazatel dluhové služby. To ukazuje na fakt, že obce jsou obezřetné a opatrné ve svém rozhodování a na financování větších akcí si peníze spíše dlouhodobě šetří na účtech, než aby si zajišťovaly finanční prostředky z jiných zdrojů.

¹⁴ Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012. Data vyhledána dne 18. 9 2013. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-2012-11641>.

2.5 Právnícké osoby zřizované obcemi, organizační složky

Obce mohou zřizovat vlastní právnícké osoby a organizační složky¹⁵. Hlavní rozdíl mezi nimi je v existenci právní subjektivity, kterou organizační složky nemají a nemohou tedy vystupovat jako samostatný subjekt. Právnícké osoby mohou být založeny buď jako obchodní společnost podle zákona 90/2012 Sb., o obchodních korporacích¹⁶, nebo jako příspěvková organizace zřízená podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹⁷. Dalším typem organizace, kterou mohou obce zřizovat, je školská právnícká osoba, zřízená podle zákona 561/2004 Sb. (školský zákon).¹⁸

Malé obce podle mých zjištění vlastní právnícké osoby v drtivé většině nezřizují. Důvod je ten, že samy neposkytují služby, které by zřízení právníckých osob vyžadovalo. Fundamentálně jde u nich jen o zajištění preprimárního a primárního vzdělávání. Toto je většinou řešeno většími obcemi, které jsou schopny zajistit fungování mateřských a základních škol i pro okolní menší obce. Určitě tomu tak není proto, že by obce neměly dostatek finančních prostředků pro zajištění vlastní mateřské školy, ale zejména malým počtem dětí v obci. Pro malé obce je tak ekonomicky efektivnější zajistit docházku dětí do školek a škol v blízkém okolí. Nevýhodou takového řešení je přenesení nákladů na dojíždění na rodiče dětí.

Výše uvedené potvrzuje fakt, že podle dostupných údajů z Malého lexikonu obcí k 1. 1. 2013 pouze 3 obce z celkového počtu 464 obcí do jednoho sta obyvatel zřídily školu jako samostatný subjekt. Jedná se ve všech případech o základní školy s ročníky 1-9, které zajišťují vzdělávání pro děti z okolních obcí. Existence školy v obci znamená i promítnutí do rozpočtu obcí a to zejména v oblasti neinvestičních transferů na provoz zřízené příspěvkové organizace.

Organizační složky obce nezřizují, účast v DSO je malá a většinou za účelem zvyšování atraktivity a turistického ruchu v daném mikroregionu.

¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Územní samospráva*. Praha. EUROUNION Praha, s.r.o. 2008. ISBN 978-80-7317-074-5.

¹⁶ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ze dne 25. 1. 2012. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 34. Dostupný také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-90>.

¹⁷ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ze dne 7. 7. 2000. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 73. Dostupný také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>.

¹⁸ Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ze dne 24. 9. 2004. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 190. Dostupný také z: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb04561&cd=76&typ=r>.

2.6 Efektivnost správy nejmenších obcí

Správa v nejmenších obcích je velmi omezená. Zastupitelstva obcí ve snaze šetřit rozpočtové prostředky téměř nezaměstnávají zaměstnance na trvalý pracovní poměr. Pokud mají zaměstnance, jsou jejich funkce velmi kumulované, což má negativní dopad na kvalitu vykonávaných činností - zejména na úseku přenesené působnosti, kde jsou práce specifické a odborné a vyžadují nejen vzdělané pracovníky, ale i jejich neustálé proškolení. Odborně zdatní úředníci by měli být adekvátně odměněni, což je velký problém, protože zastupitelstva obcí odmítají vydávat rozpočtové prostředky na mzdy v přesvědčení, že jde o výdaje zbytečné. Každá obec - tedy i ta nejmenší - vykonává také přenesenou působnost, a pokud není na úřadě zaměstnán odborně způsobilý zaměstnanec, který by tyto úkoly plnil, je úředně oprávněnou osobou k takovému jednání starosta obce. Ten, zcela paradoxně nemusí splňovat žádnou odbornou způsobilost a přesto může vydávat rozhodnutí ve správním řízení, jimiž jsou mnohdy udělována práva či povinnosti obyvatelům. Pro starosty a výkon jejich funkce není určeno legislativou jejich vzdělání či jiné odborné předpoklady a v praxi se pak velmi často setkáváme s tím, že starostové zejména při výkonu přenesené působnosti překračují zákony nebo naopak jsou v řízeních nečinní, protože mnoha záležitostem nerozumí, což opět způsobuje obyvatelům problémy při vyřizování jejich záležitostí.

Obecní úřad nejmenších obcí mají téměř bez výjimky velmi omezené hodiny pro veřejnost. Není neobvyklé, že na úřadu je starosta přítomen pouze jeden den v týdnu a to ve večerních hodinách. Pokud zde není zaměstnána například účetní, pak je úřad celý týden veřejnosti prakticky nepřístupný. V těchto případech pak nelze hovořit o poskytování služeb obyvatelům obce. Operativní správa prakticky neexistuje a dá se říci, že ekonomická efektivnost, kdy obce šetří finanční prostředky na zaměstnancích a neuvolněném starostovi, významně potlačuje společenskou efektivnost, kdy by obce měly plnit své poslání - tedy samosprávnou činnost na svém území.

Další okruh neefektivního hospodaření se projevuje v oblasti orgánů obce. Podle zákona o obcích je minimální počet zastupitelů v obci stanoven na počet pěti osob. V nejmenších obcích, které mají 20-30 obyvatel, tak dochází k tomu, že téměř každý volič má svého zastupitele. S tím souvisí i zákonem určené povinné výbory a komise, které musí mít minimálně tři členy. Pokud má obec 30 trvale žijících obyvatel, z toho je jedna třetina dětí ve věku 0-18 let, pak téměř každý plnoletý obyvatel obce je buď členem zastupitelstva nebo komise či výboru. Nemluvě o odměnách, které jsou vypláceny, je tento způsob správy přinejmenším paradoxní. Pokud je v takové obci jedna velká rozvětvená rodina, usurpuje

si veřejné funkce pro vlastní členy a obec prakticky zprivatizují. Ze samosprávy se stane soukromá firma, dotovaná státem. Je docela dobře možné, že v mnohých malých obcích to funguje podobně a jejich občané by možnost integrace i přivítali, aby se zbavili „vlády jedné strany“. Leč pro slučování je nutné vyslat referendum a pokud je v obci převaha voličů „jedné strany“, pak by výsledky referenda nic nevyřešily.

S fungováním malých obcí jsou spojeny i další náklady, spojené s výkonem, které nejsou na první pohled viditelné. Jde o materiální a technické zabezpečení - kancelář, IT technika, mobilní telefony, automobily, dodávky elektřiny, tepla, vody, kvalitní připojení internetu apod. Pokud by byla správa malých obcí svěřena většímu celku, byly by všechny tyto náklady ušetřeny.

Není od věci na tomto místě analyzovat obsah pojmu rozvoj obcí nebo také místní rozvoj. Rozvoj chápeme primárně jako pokrok, postup vpřed, pozitivní sociální změnu. Aspirace obcí na rozvoj je vysoký, záleží však na pojmovém obsahu, kterým si obce pokrok vysvětlují. Podle sociologa Josefa Bernarda lze o rozvoji venkovských obcí hovořit třemi způsoby:

- jako o modernizaci společnosti v kontextu celospolečenských trendů, zefektivnění služeb, růstu vzdělání, modernizaci technologií, což ovšem s sebou přináší růst individualismu a pokles neformální společenské kontroly,
- jako o rezignaci na komplexní rozvoj, ale zaměření se na pozitivní rozvoj jednotlivých aspektů života obce - zkvalitnění bydlení, rozvoj sociálních vazeb, podpora demografického vývoje apod. V případě takového rozsegmentování rozvoje se pak ale může stát, že jednotlivé cíle půjdou proti sobě a budou se vzájemně negovat. Velmi těžké je rovněž odhadnout, jaký bude celkový přínos pro rozvoj území a jaké cíle mají mít prioritu,
- sdílení společných hodnot všemi občany. Existují cíle, které jsou shodné pro všechny kategorie obyvatel, jsou však velmi výrazně ovlivněny individuálním postavením každého jednoho z nich. Tento přístup je možný právě v malých obcích, kde se občané navzájem znají a jejich sociální vazby jim umožňují nalézt žádaný kompromis.¹⁹

¹⁹ Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Oficiální stránky SOCIOweb. *Lokální rozvoj ve venkovských obcích - k lepšímu porozumění používaného pojmu*. 2004 [online]. Dostupné z: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=422&lst=117>.

3 Sociálně ekonomický profil souboru nejmenších obcí

V České republice po roce 1990 nebyl rozvoj a rozmístění veřejných služeb, zajišťovaných místními samosprávami, nijak státem regulován. Pokud provedu krátký exkurz do minulosti, mezi lety 1970 a 1980 docházelo v ČR na základě studie z let 1960 - 1968, týkající se koncepce střediskové soustavy osídlení, ke slučování obcí do tzv. střediskových²⁰. V té době začalo postupné snižování počtu obcí, které v roce 1989 dosáhlo historicky nejnižší hodnoty – celkem existovalo formálně 4.100 obcí²¹. Středisková soustava obcí tvořila hierarchický systém, kdy do hlavní – střediskové – obce byly soustředěny veškeré finanční prostředky a tyto obce pak byly středem rozvoje a poskytovaly veřejné služby pro své spádové území. Tato strategie měla za cíl zejména zajištění dostupné občanské vybavenosti a současného snížení investičních prostředků. Později se ukázalo, že systém je nevýhodný zejména pro rovnoměrné rozmisťování průmyslu na celé území a také že přirozené procesy rozvoje byly silnější, než se předpokládalo a některé „nestřediskové“ obce se navzdory odhadům rozvíjely rychleji než obce střediskové. Po roce 1990 se obce, která patřily pod tzv. střediska, osamostatnily, celý systém se rozpadl a v roce 1993 byla středisková soustava osídlení usnesením vlády zrušena.²²

Zatímco v České republice bylo zrušení střediskových obcí přijato s povděkem občanů, v sociologické teorii je princip střediskovosti považován za zákonitý jev. Je docela dobře možné, že by v ČR byl tento princip akceptován, pokud by více respektoval přirozenou spádovost a právě sociologické vazby v daném regionu. V současnosti takový systém funguje bez problémů například v sousedním Polsku. V roce 1998 proběhla v Polsku reforma územní samosprávy a původní členění na obce a vojvodství bylo rozšířeno na třístupňové: obce – okresy – vojvodství.²³ Veřejná správa byla výrazně decentralizována. Gmina – nebo také obec – je v Polsku chápána jako základní územně správní jednotka, která spravuje spádové území s mnoha sídly. K 1. 11. 2011 existovalo v Polsku 1571 venkovských obcí – gmin, 602 městsko-venkovských gmin a 306 městských gmin.²⁴ Pravomoc a kontrola nad správním

²⁰Ministerstvo vnitra ČR. *Dokumenty*. Malé obce – sociologický pohled. 2004 [online]. MV ČR [16. 2. 2014]. Dostupné z:

<http://www.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizrrwg3bmqm&q=mal%C3%A9+obce&ok.x=25&ok.y=0#gsc.tab=0&gsc.q=mal%C3%A9%20obce&gsc.page=1>.

²¹ Český statistický úřad. Oficiální stránky. Česká republika od roku 1989 v číslech. 2014 [online]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr_od_roku_1989.

²² KALECKÝ, Lukáš. Středisková soustava osídlení – moderní utopie, nebo tradiční nástroj uspořádání prostoru? *Deník veřejné správy* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6544450>.

²³ EUROPEUM. Institut pro evropskou politiku. [online]. 2001. Dostupné z: <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/753-reforma-uzemni-samospravy-v-polsku>.

²⁴ Zdroj: Encyklopedie Wiki. Dostupné z: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Gmina>.

územím je svěřena do rukou zastupitelstva a starosty. Obec je složena z pomocných jednotek – vesnic a osad s vlastní volenou samosprávou (*solectwo-śóltys*). Rozsah činnosti zahrnuje jak samosprávu, tak také přenesenou působnost při výkonu státní správy v rozsahu stanoveném zákonem. Obsah samosprávy je velice podobný jako v ČR. V praxi to znamená, že v Polsku vůbec neexistují samostatné malé obce jako v ČR.

Sociální kapitál je důležitý faktor rozvoje obcí. Je nejdůležitějším prvkem, kterým se dají vysvětlit existující disparity mezi velmi podobnými územními samosprávami. Je tím myšlena skutečnost, že některé obce se rozvíjejí velmi dynamicky a jiné zaostávají a těžce se vyrovnávají se sociálními a hospodářskými problémy.²⁵ Vztahy mezi lidmi jsou dynamické, neustále se měnící a schopnost společnosti vyrovnávat se s neustále se měnícími podmínkami je určujícím determinantem určujícím její další rozvoj.

Nejinak je tomu v nejmenších obcích. Podle Majerové a kol. [2011, str. 110] existují v České republice tři typy venkovských oblastí:

- venkovské oblasti v zázemí velkých měst, tzv. příměstský venkov;
- průměrně rozvinuté venkovské oblasti ve větší vzdálenosti od velkých sídelních center, tzv. mezilehlý venkov;
- periferní venkovské oblasti, řídce obydlené, izolované od spádových měst, tzv. odlehlý venkov.²⁶

Výše uvedené rozdělení venkova určuje, jakým způsobem se obce rozvíjejí. Ty méně vzdálené od velkých center nemají potřebu zajišťovat širší služby obyvatelstvu (např. kulturní, vzdělávací, zdravotnické), protože obyvatelé mají možnost využívat tyto služby v blízkém městě. Obyvatelé nemají potřebu vyžadovat naplnění těchto služeb po vlastní samosprávě. Právě naopak je tomu v odlehlých obcích.

Ekonomický profil nejmenších obcí je velice podrobně popsán v následujících částech diplomové práce. Základní ekonomická nezávislost obcí je zaručena daňovými příjmy ze státního rozpočtu.

²⁵ MAJEROVÁ, V., KOSTELECKÝ, T., SÝKORA, L. a kol. *Sociální kapitál a rozvoj regionu. Příklad kraje Vysočina*. Praha: Grada Publishing, a.s.. 2011. ISBN 978-80-247-4093-5.

²⁶ MAJEROVÁ, V., KOSTELECKÝ, T., SÝKORA, L. a kol. *Sociální kapitál a rozvoj regionu. Příklad kraje Vysočina*. Praha: Grada Publishing, a.s.. 2011. ISBN 978-80-247-4093-5.

3.1 Základní údaje o obcích ČR

Podle Malého lexikonu obcí²⁷ existovalo na území ČR k 1. 1. 2013 6.248 obcí a 5 vojenských újezdů. Z níže uvedené tabulky č. 1 je zřejmé, že většinu z celkového počtu obcí - přesně 3.473 (55,6 %) - tvoří obce do 500 obyvatel, přičemž počet obyvatel žijících v těchto obcích tvoří pouze 7,98 % z celkového počtu obyvatel ČR. Obce do 500 obyvatel spravují 33,87 % rozlohy ČR. Tato disproporce je dána zejména hustou sítí malých sídel a jejím průmětem do administrativní struktury území, což je zřejmé z obr. č. 1.

Obr. 3. 1: Obce v ČR podle velikostních skupin.



Zdroj: SLBD 2011. Data vyhledána 10. 1. 2014. Dostupné z:

[http://www.scitani.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/360035AC6F/\\$File/velskup2011_1.jpg](http://www.scitani.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/360035AC6F/$File/velskup2011_1.jpg)

²⁷Zdroj: SLBD 2011. Data vyhledána 10. 1. 2014. Dostupné z:

http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/publ/1302-13-r_2013

Drtivou většinu všech obcí v ČR tvoří obce do 1.000 obyvatel. Průměrný počet obyvatel na jednu obec v EU 27 je 4.092²⁸, zatímco v ČR je to pouze 1.681 obyvatel. Česká republika tak společně s Francií, Bulharskem, Slovenskem, Irskem a Kypru nedosahuje průměru ani 2.000 obyvatel na jednu obec.²⁹

Tab. 3. 1: Rozdělení obcí podle počtu obyvatel bez vojenských újezdů.

Velikost obce	Obyvatel celkem	% podíl	počet obcí	% podíl	výměra v ha	% podíl
0-99	33 106	0,31 %	462	7,39 %	212 323	2,69 %
100-199	148 389	1,41 %	997	15,94 %	611 000	7,75 %
200-299	217 252	2,07 %	885	14,15 %	673 532	8,54 %
300-399	221 626	2,11 %	638	10,20 %	592 630	7,51 %
400-499	218 113	2,07 %	488	7,80 %	518 052	6,57 %
500-599	215 376	2,05 %	394	6,30 %	449 008	5,69 %
600-699	208 764	1,99 %	324	5,18 %	389 768	4,94 %
700-799	199 321	1,90 %	267	4,27 %	331 515	4,20 %
800-899	182 817	1,74 %	215	3,44 %	297 305	3,77 %
900-999	146 751	1,40 %	155	2,48 %	225 091	2,85 %
Celkem obce do 1.000 obyvatel	1 791 515	17,04 %	4 825	77,22 %	4 300 224	62,10 %
ostatní	8 722 697	82,95 %	1 423	22,76 %	2 623 997	33,27 %
Celkem	10 514 212	99,98 %	6 248	99,98 %	6 924 221	95,38 %

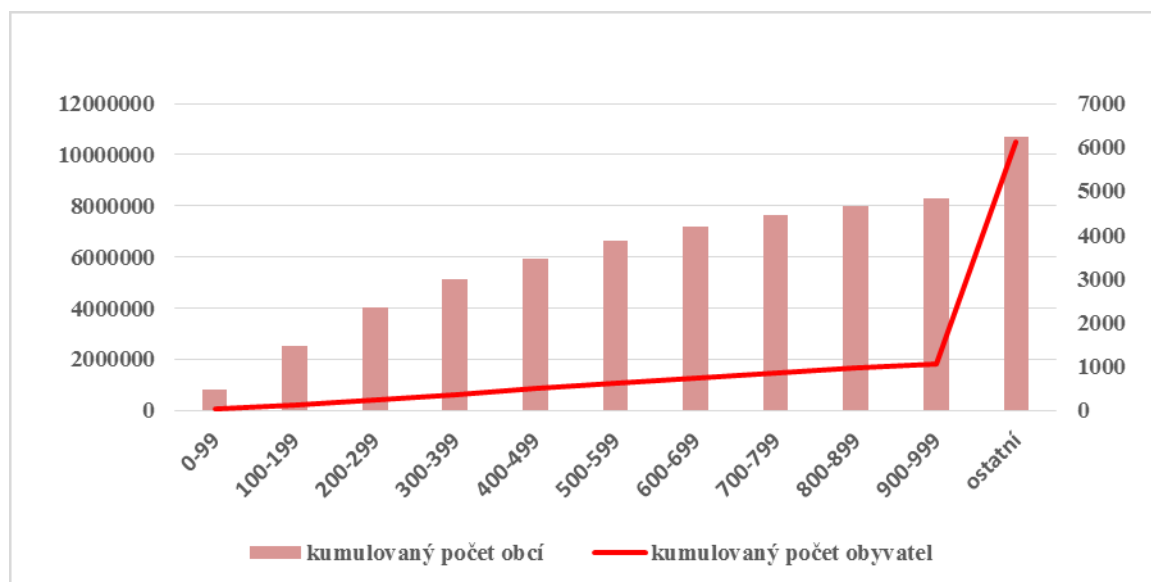
Zdroj: Malý lexikon obcí ČR 2013. Vlastní zpracování.

²⁸ Zdroj: EUROSTAT. Data vyhledána 16. 1. 2014. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database

²⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha : GRADA Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.

Grafické znázornění pomocí Lorenzovy křivky potvrzuje, že malých obcí s počtem obyvatel do 200 je velmi mnoho – celkem 997, přičemž kumulovaný počet obyvatel je naopak velmi nízký, což potvrzuje nerovnoměrné rozdělení administrativní struktury.

Graf 3.1: Grafické znázornění nerovnoměrné administrativní struktury pomocí Lorenzovy křivky.



Zdroj: Malý lexikon obcí ČR 2013. Vlastní zpracování.

Obcí do 100 obyvatel bylo k 1. 1. 2013 v ČR 462. Statut města mají dvě obce - Přebuz (75 obyvatel, Karlovarský kraj) a Loučná pod Klínovcem (88 obyvatel, Ústecký kraj). Základní škola jako právnická osoba je zřízena ve třech obcích. Jiné příspěvkové organizace obce nezřídily. Daňové příjmy rozpočtů se pohybují v rozsahu od 300 tis. Kč do 2 500 tis. Kč.

V přenesené působnosti tyto obce zajišťují základní činnosti jako evidenci obyvatel, organizaci voleb a přestupkovou agendu. Zejména činnosti v oblasti řízení o přestupcích jsou ale velmi často malými obcemi převáděny veřejnoprávní smlouvou na obce s rozšířenou působností z důvodu nesplnění podmínek odborné způsobilosti pro výkon těchto činností.

Technická vybavenost nejmenších obcí není příliš dobrá, jak ukazuje tab. 3.2. Vybavenost technickou infrastrukturou malých obcí je ovlivněna několika faktory. Může se jednat o geografický faktor, kdy je malá obec rozložena na velkém území s nízkou hustotou zalidnění – pak by náklady na zasíťování obce byly neúměrně vysoké skutečnému počtu připojení k síti. Dalším determinantem může být i sociologické hledisko – občané sami o rozšíření infrastruktury nemají zájem, jsou zvyklí na svůj životní styl a nepocítují potřebu ke zvyšování standardu bydlení. Finanční hledisko má zcela jistě také vliv na investici

do infrastruktury – jak celková výše rozpočtových příjmů tak také možnost získání dotací. Svůj význam má také vzdálenost obce od nejbližšího většího města. Čím blíže je dobře občansky vybavené město, tím nižší je motivace zastupitelstva malé obce k zajištění jiných než standardních služeb obyvatelům. Malé obce tak zpravidla zajišťují zejména dobrou dopravní obslužnost, což jejich obyvatelům vyhovuje více, než kdyby měli zajištěny podobné služby přímo v obci ale ve velmi omezeném rozsahu. Samosprávy nemají potřebu investovat do zkvalitnění života ve své obci.

Tab. 3.2: Vybavenost obcí technickou infrastrukturou v %.

Počet obyvatel	Kanalizace	Plynofikace	Vodovod
do 199	6,99	25,02	63,53
200 - 499	17,72	46,54	81,74
500 - 999	32,55	62,35	89,02
1 000 - 1 499	52,18	76,32	95,40
1 500 - 1 999	66,22	86,94	97,75
nad 2 000	90,58	94,25	99,84

Zdroj: Deník veřejné správy. 12. 4. 2005. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6169068>.

V diplomové práci abstrahuji od výkonu přenesené působnosti a zaměřuji se na samosprávné kroky vedení obce v oblasti ekonomických faktorů, tj. hospodaření s finančními prostředky a majetkem.

3.2 Vybraný vzorek obcí, specifikace vzorku

Jako metodu výběru jsem si vybrala kvótní výběr. Počet obcí do 100 obyvatel tvoří 7,42 % celkového počtu obcí. Do seznamu pro výběr vzorku jsem samozřejmě nezařadila vojenské újezdy (Březina a Brdy). Ze 462 obcí jsem vybrala do vzorku 33 obcí, tedy každou 14. obec se seznamu (7,14 %), seřazeného vzestupně podle počtu obyvatel, aby byla zajištěna dostatečná reprezentativnost vzorku. Zkoumaný vzorek obsahuje jednu obec, která má zřízenou školu.

Z internetových stránek obcí jsem zjistila jejich základní charakteristiky. Ty jsou následující:

- jedna obec má zřízenou základní školu;
- většina starostů je neuvolněných;
- úřední hodiny pro veřejnost jsou značně omezeny;
- zaměstnance v převážné většině obce nemají, a pokud ano, pak pouze jednoho;
- většina obcí má omezenou technickou infrastrukturu, vybavení vodovodním řadem je v 19 obcích, plyn je zaveden v 6 obcích, kanalizace se téměř nevyskytuje, a pokud ano, pak pouze částečná³⁰.

3.3 Metodika práce

Data, použitá k analýze, jsou všechna čerpána ze serveru FIS Ministerstva financí ČR, kde jsou zveřejněny účetní a finanční údaje z Centrálního systému účetních informací státu³¹. Zkoumané časové období jsou roky 2010 - 2012.

V analýze je sledováno několik hlavních ukazatelů. Prvním z nich jsou daňové a nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, běžné a kapitálové výdaje obcí, jejich dopad na celkový stav majetku a jeho pohyb. Další okruh se zabývá výdaji na mzdy zaměstnanců a odměny zastupitelů. Zde je velmi důležité, aby bylo účetnictví obcí vedeno přesně a v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech.

V následující tabulce jsou uvedeny všechny obce vybraného souboru a jejich základní charakteristika.

³⁰ Zdroj: Města a obce Info on-line. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.obceamesta.info/mesta-a-obce-v-cr.html>.

³¹ Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl>.

Tab. 3.3: Vybraný soubor obcí.

Název obce	Kraj	Spr. obvod ORP	Počet obyvatel	
			celkem	15 - 64 let
Čilá	Plzeňský	Rokycany	18	12
Želivsko	Pardubický	Svitavy	33	20
Slověnice	Středočeský	Benešov	41	22
Všepadly	Plzeňský	Domažlice	45	32
Sloupno	Vysočina	Havlíčkův Brod	48	27
Pšánky	Královeshradecký	Hradec Králové	51	32
Všehrdy	Plzeňský	Plzeň-sever	53	38
Bratronice	Jihočeský	Strakonice	56	42
Žerůtky	Jihomoravský	Blansko	57	36
Neveklovice	Středočeský	Mladá Boleslav	60	37
Ohařice	Královeshradecký	Jičín	62	44
Slavnič	Vysočina	Havlíčkův Brod	63	35
Dunice	Středočeský	Benešov	67	38
Louka	Jihomoravský	Blansko	68	47
Pětikozly	Středočeský	Mladá Boleslav	71	48
Katov	Jihočeský	Tábor	72	50
Černíkovice	Plzeňský	Plzeň-sever	73	52
Otín	Vysočina	Jihlava	74	48
Černýšovice	Jihočeský	Tábor	76	41
Nehodiv	Plzeňský	Klatovy	77	49
Košín	Jihočeský	Tábor	79	60
Nové Hutě	Jihočeský	Prachatice	81	58
Zvolenovice	Vysočina	Jihlava	82	50
Plchovice	Pardubický	Ústí nad Orlicí	84	51
Janovice v Podještědí	Liberecký	Liberec	86	65
Kuňovice	Středočeský	Benešov	88	50
Kvílice	Středočeský	Kladno	89	54
Tužice	Plzeňský	Klatovy	91	59
Dolní Pohled	Středočeský	Kutná Hora	93	67
Plch	Pardubický	Pardubice	94	62
Svatojanský Újezd	Královeshradecký	Jičín	95	66
Žďár	Jihočeský	Jindřichův Hradec	97	65
Doubice	Ústecký	Děčín	98	65

Zdroj: Malý lexikon obcí ČR 2013. Vlastní zpracování.

4 Analýza a komparace ekonomické efektivity souboru obcí

4.1 Nezávislost a samostatnost malých obcí obecně

Obce hospodaří s veřejnými prostředky. Proto mezi základní povinnosti jejich vedení patří povinnost hospodařit se svěřenými prostředky a vlastním majetkem s péčí řádného hospodáře. Hospodaření by mělo být efektivní, hospodárné a účelné. Veškeré majetkové převody by měly být činěny tak, aby nedošlo ke vzniku škody. Veškeré kompetence, vztahující se k hospodaření s majetkem obce, jsou (až na malé výjimky, např. pronájmy), svěřeny do rukou zastupitelstva v rámci samostatné působnosti. A právě rozhodování zastupitelstev, ovlivněné subjektivními okolnostmi, je tím nejdůležitějším.

Pokud bych provedla pouze kategorizaci obcí např. podle výše jejich daňových příjmů, mohla bych směle prohlásit, že např. všechny obce v kategorii daňových příjmů v rozsahu 2–2,5 mil. Kč, mají stejnou startovní čáru pro svůj další socioekonomický rozvoj. Pokud bych dále kategorizovala podle dalších znaků – např. počet obyvatel, velikosti katastru, demografické složení – mělo by rozdílu v ekonomických aspektech ubývat přímo úměrně s každým shodným znakem. V realitě tomu tak není, protože hospodaření obcí a jejich socioekonomický rozvoj se odvíjí od rozhodování zastupitelstev, která jsou ovlivněna jinými, než pouze ekonomickými faktory.

V této souvislosti mi nedá nezmínit případ odsouzení bývalého zastupitelstva obce Hladké Životice, okres Nový Jičín. Tato obec získala v roce 2006 bezúplatně od státu pozemky jako kompenzaci za výstavbu dálnice v její blízkosti. Tehdejší zastupitelstvo schválilo prodej těchto pozemků za velice nízkou cenu. Po volbách v roce 2010 nově vzniklé zastupitelstvo napadlo rozhodnutí bývalého vedení obce a podalo trestní oznámení ze spáchání trestného činu, mimo jiné ze zneužití pravomoci veřejného činitele a porušování povinností při správě cizího majetku. Škoda, vzniklá obci, měla činit podle obžaloby 8 milionů korun. V lednu 2014 vynesl okresní soud rozsudek, jímž bylo bývalé zastupitelstvo obce odsouzeno k podmíněným trestům, tehdejší starosta a místostarosta navíc k peněžitému trestu, za porušování povinností při správě cizího majetku a zpronevěru. V odůvodnění zatím nepravomocného rozsudku bylo uvedeno, že pozemky byly silně podhodnoceny, čímž obci vznikla škoda. Obhajoba zastupitelů uvedla jako jeden z důvodů podhodnocení prodejní ceny parcel snahu vedení obce přilákat nové obyvatele,

Vynesený rozsudek prolomil doposud zažitý úzus o správnosti kolektivního rozhodnutí zástupců samosprávného orgánu. Ať už je pravda v tomto konkrétním případě jakákoliv, nelze přehlédnout fakt, že samostatné rozhodování obcí není samostatností „bez hranic“. Už jsme zaznamenali případy odsouzených starostů, ale tak rozsáhlý soud s téměř celým zastupitelstvem je prvním. Domnívám se, že pro mnoho zastupitelů samospráv se tento případ stane mementem, které bude mít vliv na jejich další rozhodování a hlasování. Není totiž výjimkou, že - zejména v malých obcích - je rozhodování volených zástupců silně ovlivňováno osobními ambicemi, nebo zájmy. I pro slušné a poctivé zastupitele z případu vyplývá, že nemohou rozhodovat podle emocí, ale raději na základě posudku soudního znalce.

Meritum věci tkví v něčem naprosto jiném a - z mého pohledu - zásadním. Pominu-li morální rovinu případu, musím konstatovat, že byla rozsudkem porušena Evropská charta místních samospráv a právo obcí na samosprávné rozhodování. Zastávám názor, že pokud podle platné legislativy rozhodlo zastupitelstvo jako volený orgán svojí většinou, jedná se o rozhodnutí legitimní. Brzy bychom se mohli dočkat toho, že po každých volbách nově vzniklá zastupitelstva budou žalovat předchozí zastupitele prakticky za cokoliv. V tomto případě bych si dovolila uvést paralelu s Parlamentem ČR. Neexistuje případ, kdy byl odsouzen poslanec za to, že hlasoval pro nějaký zákon, kterým vznikla státu nebo jeho občanům škoda. A že těchto případů není málo netřeba zdůrazňovat, stačí jen připomenout zákon o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Princip volených zástupců je přitom úplně stejný pro Parlament i pro obce. Z pohledu soudů jsou ovšem, jak vidno, zastupitelé obcí jinou kategorií občanů než poslanci a senátoři, které chrání poslanecká imunita.

Jak to tedy je s nezávislostí a samostatností obcí a měst? Ve světle předchozí kapitoly to vypadá, že možná začne docházet k omezování samosprávného rozhodování podle toho, jak budou padat další rozsudky trestních soudů. Je samozřejmě možné, že než bude rozsudek pravomocný, bude mít zcela jiné znění, než nyní a že odvolací soud poukáže právě na samostatnost obcí a legitimitu nezávislého rozhodování volených zástupců. Pak už je odpovědnost - dle mého mínění zcela správně - dána do rukou voličů v duchu hesla „co jste si zvolili, to tam máte, příště vybírejte lépe a ještě lépe kontrolujte“.

Nezávislost a samostatnost ovšem neobsahují jen to, jak zastupitelé hlasují, ale hlavně o čem. Zásadní roli v tomto případě hraje velikost obce co do velikosti vlastního majetku a dále rozsahu veřejných služeb, které poskytuje. Je zcela jasné, že budou existovat disparity mezi rozhodováním zastupitelstva v obci s padesáti trvale žijícími občany, obcí s jedním

tisícem obyvatel a statutárním městem. A tyto disparity jsou determinovány právě velikostí majetku, který obec vlastní, celkovým objemem rozpočtu a rozsahem poskytovaných služeb.

Jak tedy definovat samostatnost obce? Obec tvoří především její občané, kteří jsou schopni sebeuvědomění a vlastního postavení v reálném světě. Pokud bychom jim položili otázku, zda se oni sami cítí být samostatnými, pravděpodobně by své hodnocení odvíjeli od vnitřních pocitů a také ekonomických a sociálních podmínek, v nichž se právě nacházejí. Z toho odvozuji, že produktivní občan středního věku sebevědomě prohlásí, že je samostatný a že si o všech svých aktivitách a jednání rozhoduje na základě vlastního uvážení. Odpověď devadesátileté důchodkyně, která je nepohyblivá, by zcela jistě byla opačná, protože je zcela závislá na péči jiné osoby. Domnívám se, že podobné je to i se samostatností obcí, byť aplikace výše uvedeného na jiný a víceméně abstraktní, pojem, může vypadat poněkud krkolomně. Pokud je obec produktivní, finančně zdravá, s kvalitním vedením, pak lze říci, že dokáže prosadit svoji samostatnost.

Samostatnost u nejmenších obcí je ovšem velmi specifická. Co může samospráva v obci, kde je 20-30 obyvatel, vlastně spravovat? O čem rozhoduje? Je samozřejmé, že takto malinká obec a její občané mají své potřeby, ale škála potřeb nebude tak velká, jako o velkých obcích. Zásadní věci, jako školství, kultura, zdravotnictví, sport a jiné se rozhodují na úrovni jiných municipalit a samosprávné činnosti nejmenších obcí se zpravidla zmenší na zajištění svozu komunálního odpadu, veřejné osvětlení a dopravní obslužnost do okolních center. Obsah termínu samostatnost je okleštěn a minimalizován na nejnižší možnou úroveň.

U problematiky nezávislosti je potřeba jít více do hloubky. I přes to, že je neustále zdůrazňován princip subsidiarity při správě věcí veřejných, přesto je nezávislost rozhodování obcí omezována, limitována a podmiňována mnoha hledisky a aspekty. Rámcově se dále pokusím rozdělit hlavní důvody omezování či ovlivňování rozhodování obecních zastupitelstev.

Zájem státu, nebo vyššího samosprávného celku.

Omezení nezávislosti obcí ze strany státu, kraje nebo sousedního většího města či obce je relativně častým jevem. V této souvislosti uvedu dva příklady. Několik obcí v Moravskoslezském kraji mělo před lety zájem o výstavbu větrných elektráren. Krajský úřad Moravskoslezského kraje vydal, aby tomu zabránil, v roce 2010 opatření obecné povahy, kterým výstavbu těchto zařízení nepovolil prakticky na celém území kraje z důvodu ochrany pohledového obrazu. Nejvyšší správní soud později svým rozsudkem přikázal zrušit sporné věty opatření, přesto však byly investorům i nadále kladeny ze strany jak kraje, tak stavebních

úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem překážky a uvažované stavby tak dodnes nebyly realizovány.

Druhým případem je všeobecně známý případ obce Nové Heřminovy. Přes všechny petice, demonstrace, referenda, protestní koncerty a jiný aktivní odpor obyvatel i vedení obce zde bude stát přehrada (byť ve zmenšeném rozsahu), která naprosto zničí dosavadní charakter klidné údolní vesničky. Hlavním důvodem, pro který se bude přehrada budovat, je údajná ochrana měst Krnov a Opava před povodněmi. Malá obec tak bude muset ustoupit zájmům velkých měst. Dopad na život obce bude fatální - nepřijdou žádní noví obyvatelé, ti, kteří zde žili a nyní byli nuceni své domy prodat státu, odcházejí, další výstavba je zastavena. Jaká je perspektiva této obce si nikdo nedovolí předjímat. Změní se na chatovou oblast, která ožije jen o víkendech a prázdninách, nebo se zachová její současný vesnický charakter, kde žijí lidé svůj každodenní život? To ukáží až další léta poté, co už bude přehrada stát.

Uvedla jsem dva příklady, ze kterých je zřejmé, že musí někdy jejich zájmy ustoupit zájmu vyššího celku. Je to praxe běžná v celém vyspělém světě. Pokud se ale jedná o ústupek nedobrovolný, cítí se být obce poškozeny ve svých právech na samostatném a nezávislém rozhodování.

Každý takový zásah „vyšší mocí“ je nezbytně nutné pečlivě zvážit, obyvatelům vysvětlit a uvést pádné důvody, které vedly k průniku do samosprávného rozhodování.

Ekonomické hledisko

Je druhým nejzávažnějším aspektem, který ovlivňuje nezávislost v rozhodování obcí. Ekonomickým faktorem v tomto případě uvažuji hlavně objem majetku, kterým daná obec disponuje a se kterým hospodáří. Právě zde existují nejvýraznější disparity mezi municipalitami. Nemusí určitě platit, že malá obec má automaticky malý majetek, ale podle mých dosavadních šetření tomu tak je. Jako příklad malé obce uvedu obec Kunčina Ves (okres Blansko) s počtem trvale žijících padesát čtyři obyvatel. Jejich dlouhodobý hmotný majetek k 31. 12. 2012 byl v celkové hodnotě 2 635 tis. Kč. Protože tuto obec důvěrně znám, mohu majetek specifikovat přesně - obec vlastní pozemky v hodnotě 313 tis. Kč, dále budovu kulturního domu, hasičskou zbrojnici, jednu čekárnu na autobusové zastávce, dvacet sloupů s veřejným osvětlením a místní komunikace v délce cca 3 km v hodnotě 1.915 tis. Kč a drobný majetek v hodnotě 371 tis. Kč. Přepočtený majetek na obyvatele činí 48.796,29 Kč. Obec nemá zřízenou žádnou příspěvkovou organizaci, není členem žádného DSO. Obec v roce

2012 hospodařila s rozpočtem 815 tis. Kč.³² Podle úřední desky obecního úřadu³³ se obec v roce 2013 rozhodla pro koupi pozemku v dražbě, kterou však nakonec neuskutečnila a v roce 2012 vyhlásila záměr prodeje pozemku, který také podle účetních výkazů neproběhl. Posledním pohybem na majetkových účtech byla oprava kulturního domu ve výši 323 tis. Kč, uskutečněná v roce 2011. Šestičlenné zastupitelstvo tedy v průběhu posledních tří let o majetku prakticky nerozhodovalo ani do něj výrazně neinvestovalo vyjma nezbytných oprav.

O čem tedy jedná samospráva v takovýchto obcích? Domnívám se, že vzhledem k velikosti majetku a podle nakládání s ním neprobíhají v samosprávném procesu žádná zásadní rozhodnutí a nezávislost je v tomto případě rozmělněna na téměř absolutní nulu. Samospráva tak víceméně plní funkci spolku, který zajišťuje místní kulturní vyžití. To určitě nepatří k hlavním funkcím samosprávy. Při velikosti svého rozpočtu a podle dosavadního jednání samosprávy nelze předpokládat, že by obec mohla využít dotačních prostředků z Evropské unie nebo z národních zdrojů. Vyvozují z toho, že obec tedy primárně neaspiruje na svůj růst, na investice, které by eventuálně do obce přilákaly nové obyvatele nebo na své zviditelnění v rámci regionu v různých oblastech, zejména v oblasti cestovního ruchu. Můj dojem z chování samosprávy je takový, že obec je bez ambicí, jaksi „zmrzla“ v čase a prostoru, rozpočet, krmený z přerozdělovaných daňových výnosů, je rozmělněn v činnostech, které by měly být zajišťovány zejména dobrovolníky a občanskými sdruženími a co se týká chodu obce jako organizace, je zajišťován jen v nejmenší a nejnutnější míře.

Výše uvedená obec je jen jeden příklad z mnoha malých obcí, ve kterých to vypadá velmi podobně. Co vlastně vede obyvatele těchto obcí k tomu, že - přestože prakticky o ničem nerozhodují a s ničím nehospodaří - stále tvrdošíjně trvají na své samostatnosti a brání se sloučení s okolními obcemi? Domnívám se, že je to hlavně obava ze ztráty vlivu i na to minimum správy, kterou reálně vykonávají. To, že nemají žádný vliv na správě v přirozeně střediskové spádové obci, je tolik netrápí. Podle současné legislativy se obce samozřejmě mohou slučovat. V praxi to ovšem vypadá spíše tak, že větší obec „spolkne“ tu malou a ta nejen že přijde o vlastní rozpočet, ale prakticky přijde i o možnost rozhodovat ve svém zájmu. Souvisí to se systémem voleb a také se zákonem o obcích. Zákon o obcích říká, že v částech obcí mohou rozhodnutím zastupitelstva vznikat osadní výbory jako poradní orgán zastupitelstva. Osadní výbory nemají žádné pravomoci. Dalším problémem je volební

³² Zdroj: Ministerstvo financí. [13. 1. 2014]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/obce/detail/00600610>

³³ Zdroj: webové stránky obce Kunčina Ves. [13. 1. 2014]. Dostupné z: <http://www.kuncinaves.cz/ud-akt.html>.

zákon do obecních zastupitelstev v současném znění. Uvažujme nyní příklad - dojde ke sloučení dvou obcí, jedna má tisíc obyvatel, ta druhá dvě stě. Po komunálních volbách budou s největší pravděpodobností vítězi voleb kandidáti původní větší obce. Poměrný princip volebního zákona, založený na počtu hlasů od voličů, totiž způsobí, že občané z původní malé obce nebudou mít v zastupitelstvu žádného svého zástupce a budou tak mít velmi malou - ne-li žádnou - možnost ovlivňovat tok investic a správu svých věcí obecně. Domnívám se, že to je jeden z hlavních důvodů neochoty obcí slučovat se do větších celků. Pokud by byla legislativně dána záruka, že v případě slučování obcí bude zachován určitý stupeň autonomie pro členy takového společenství a svá práva budou moci prosadit i občané té nejmenší vesničky, pak by jistě byla ochota ke slučování větší. Tato problematika je velmi složitá a budu se jí ještě zabývat v samostatné kapitole.

Demografické hledisko

Hustota osídlení a struktura obyvatel se rovněž podílí na tom, jak bude nezávislost vnímána. Současným trendem, který ještě posiluje pokračující ekonomická krize, je vysídlování obcí, které jsou vzdálené od velkých center. Je to pochopitelné, mladí lidé v místě bydliště práci nemohou najít, tak odcházejí tam, kde zaměstnání je. Naproti tomu obce, těsně přiléhající k větším centrům, zaznamenávají nárůst obyvatel, kteří opouštějí město a stěhují se do blízkých satelitů. Koncentrace obyvatel na jednom místě se tak navyšuje a na jiném zmenšuje. V obcích, odkud většina ekonomicky aktivního obyvatelstva odešla, zůstávají v největší míře starší občané. Ukazuje se, že takto jsou postiženy nejvíce obce do dvou set obyvatel. Výsledky posledního sčítání lidu v roce 2011 ukazují, že v nich je 17,66 % obyvatelstva ve věku nad šedesát pět let³⁴. Musím ovšem na tomto místě připomenout, že stejný fenomén stárnutí postihuje i Hlavní město Prahu, která podle Statistické příručky k 1. 1. 2012 vykazuje 17,2 % obyvatelstva nad šedesát pět let. Praha je ovšem svým postavením specifická ve všech ohledech, proto se nebudu Prahou z tohoto pohledu více zabývat.

³⁴Český statistický úřad. ČSÚ:Výsledky SLBD 2011 ze dne 28.3.2011. ČSÚ [6.1.2014] . Dostupné z:http://vdb.czso.cz/sldbvo/#!stranka=podle-tematu&tu=30710&th=&v=&vo=H4sIAAAAAAAAFvzloG1uIhBMCuxLFGvtCQzR88jsTjDN7GAlf3WwcNiCReZGZjcGLhy8hNT3BKTS_KLPBk4SzKKUosz8nNSKgrsHRhAgKecA0gKADF3CQNnaLBrUIBjkKNvcSFDHQMDhhqGCqCiYA__cLCiEgZGvxIGdg9_Fz__EMeCEgY2b38XZ89gIlvLxTHEP8wx2NEFJM4ZH OIY5u_r7-MJ1OIP5IdEBkT5OwU5RgH5IUB9fo4ePq4uIDtZSxhYw1yDolzXstJzEvX88wrSU1PLRJ6tGDJ98Z2CyYG Rk8G1rLEnNLUiilGAYQ6v9LcpNSitjVTZbmnpOHmAjq44D8QIDDwAK10C_KF2coe4ugU6uPtWMLA4en i6hcSEAZ0FntUmHOQgYFJBQBsJXacWwEAAA..&vsouzemi=null&void=

Jako příklad vlivu demografického aspektu na samosprávné rozhodování uvedu opět obec Kunčina Ves. Zde k 31. 12. 2011 žilo trvale 54 obyvatel, z toho 9 dětí ve věku 0-14 let, 35 občanů ve věkové skupině 15-64 let a 10 obyvatel ve věku 65+ ³⁵. Zastupitelstvo bude při svém rozhodování brát zřetel jak na celkový počet trvale žijících, tak na jejich věkovou strukturu. Pravděpodobně hlavním prvkem, o kterém jednají, je zejména zajištění dopravní dostupnosti do okolních větších center, kam ekonomicky aktivní obyvatelstvo dojíždí za prací a také za ostatními službami včetně vzdělávání, tj. do Lysic, Blanska, ev. Brna. Naproti tomu obce s velkým počtem obyvatel jsou nuceny uspokojovat daleko širší potřeby občanů, z těch nejdůležitějších vyjmenujme např. sociální a zdravotnické (školy, školky, domovy důchodců, nemocnice a ambulance, dětská hřiště aj.), kulturní (kina, divadla apod.). Nezávislé rozhodování zastupitelstev je tedy velmi významně ovlivněno demografickou strukturou obyvatel.

Sociologické hledisko

Jde o aspekt, který nesmíme opomenout. Nejen demografické složení, ale také životní styl jednotlivců a skupin hraje důležitou roli při rozhodování. Venkovské regiony mají specifický způsob života, odlišný od městských aglomerací. Svou roli hrají i faktory náboženské a národnostní. Od toho se bude také odvíjet obsah rozhodování samospráv.

Geografické hledisko

Zcela jistě ovlivňuje rozhodování zastupitelstva obce v samostatné působnosti. Rozhodná je nejen velikost katastru, ale i samotná poloha obce na území státu a také nadmořská výška, ve které se obec nachází. Např. podhorská vesnice, která je „roztažena“ na několika kilometrech podél hlavní komunikace a má velké množství místních komunikací, musí vynaložit na zimní údržbu mnohem větší objem finančních prostředků, než obec, koncentrovaná do shluku na několika stech metrech čtverečních. S geografickým rozložením obce souvisí i případné investice do infrastruktury, kdy obce s malou hustotou osídlení většinou do plynofikace nebo veřejné kanalizace neinvestují. Zasítování velkých vzdáleností s malým počtem připojení je neefektivní a zastupitelé si tuto skutečnost uvědomují.

Těsná blízkost větších center pak usnadňuje obcím v jejich okolí zajišťování služeb, jako jsou školy, obchody, zdravotnická zařízení, volnočasová zařízení pro děti apod. Naopak

³⁵ Český statistický úřad. ČSÚ: Počet a věkové složení obyvatel Jihomoravského kraje. ČSÚ [6. 1. 2014]

Dostupné z:

[http://www.czso.cz/xb/redakce.nsf/i/pocet_a_vekove_slozeni_obyvatel_v_obcich_jihomoravskeho_kraje_k_31_12_2011/\\$File/obyvatelstvo_2011.pdf](http://www.czso.cz/xb/redakce.nsf/i/pocet_a_vekove_slozeni_obyvatel_v_obcich_jihomoravskeho_kraje_k_31_12_2011/$File/obyvatelstvo_2011.pdf)

obce, které jsou vzdálené od center, zajišťují většinu základních služeb samy, což se zcela jistě projevuje na jejich výdajích.

Vzájemné vlivy a kombinace jednotlivých aspektů tvoří velké množství modelů hospodaření obcí.

4.2 Příjmy zkoumaného vzorku obcí

V první etapě byla provedena analýza příjmů vybraného souboru a poté analytická kategorizace souboru.

V tabulce 4.1 jsou uvedeny všechny příjmy obcí kategorizované na daňové, nedaňové, kapitálové příjmy, neinvestiční a investiční transfery. Pro lepší komparativnost jsou příjmy propočteny na jednoho obyvatele.

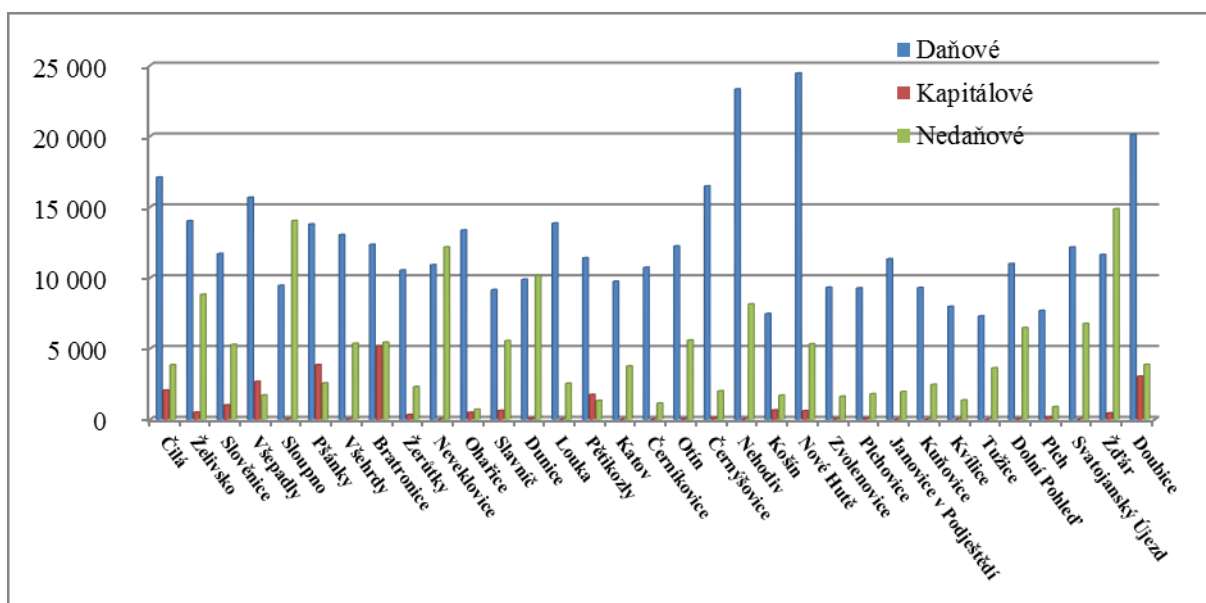
Tab. 4.1: Průměrné příjmy obcí na 1 obyvatele v Kč z období 2010 - 2012.

	daňové příjmy	kapitálové příjmy	nedaňové příjmy	neinvestiční transfery	investiční transfery
Čilá	17 092,59	2 055,56	3 851,85	5 037,04	-
Želivsko	14 010,10	494,95	8 818,18	4 888,89	-
Slověnice	11 699,19	1 008,13	5 284,55	1 886,18	-
Všepadly	15 666,67	2 666,66	1 711,11	2 037,04	444,44
Sloupno	9 458,33	27,77	14 020,83	2 340,28	770,83
Pšánky	13 777,78	3 849,67	2 562,09	3 653,59	8 797,39
Všehrdy	13 031,45	12,57	5 358,49	2 056,60	2 245,28
Bratronice	12 339,29	5 184,52	5 440,48	2 440,48	33 648,81
Žerůtky	10 538,01	327,49	2 309,94	1 602,34	-
Neveklovice	10 905,56	-	12 166,67	1 316,67	827,78
Ohařice	13 349,46	489,24	698,92	1 451,61	-
Slavnič	9 148,15	619,05	5 550,26	1 513,23	1 740,74
Dunice	9 875,62	79,60	10 149,25	2 104,48	-
Louka	13 848,04	-	2 534,31	3 245,10	29 529,41
Pětikozly	11 399,06	1 751,17	1 323,94	953,05	-
Katov	9 740,74	-	3 754,63	3 097,22	1 435,19
Černíkovice	10 726,03	4,57	1 141,55	1 712,33	-
Otín	12 229,73	22,52	5 590,09	2 409,91	-
Černýšovice	16 464,91	105,26	2 004,39	9 293,86	263,16
Nehodiv	23 311,69	21,65	8 142,86	2 904,76	151,52
Košín	7 459,92	654,00	1 696,20	2 253,16	687,76
Nové Hutě	24 436,21	596,71	5 325,10	2 090,53	-
Zvolenovice	9 317,07	36,59	1 626,02	2 313,01	239,84
Plchovice	9 269,84	71,53	1 797,62	6 539,68	2 067,46
Janovice v Podj.	11 325,58	-	1 953,49	903,10	779,07
Kuňovice	9 291,67	-	2 458,33	909,09	530,30
Kvílice	7 966,29	-	1 363,30	16 498,13	-
Tužice	7 282,05	-	3 630,04	989,01	-
Dolní Pohled'	10 985,66	32,26	6 473,12	7 283,15	-
Plch	7 680,85	159,57	890,07	921,99	10 113,48
Svatoj. Újezd	12 154,39	-	6 764,91	947,37	3 859,65
Žďár	11 625,43	439,86	14 855,67	1 481,10	2 054,98
Doubice	20 088,44	3 037,41	3 863,95	4 312,93	-

Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Obce v grafu č. 4.1 jsou seřazeny za sebou podle počtu obyvatel. Na první pohled je vidět, že rozdíly v daňových i nedaňových příjmech jsou velké. Příčina v rozdílných daňových příjmech je způsobena tím, že obce dostávaly podle zákona o rozpočtovém určení daní sdílené daně také podle velikosti katastru. Například obec Nové Hutě má výměru 2 324 ha a její výnos ze sdílených daní činil průměrně na 1 obyvatele částku 24 436,- Kč. Naproti tomu obec Košín s výměrou 193 ha získala za roky 2010 - 2012 průměrnou částku sdílených daní na jednoho obyvatele ve výši 7 460,- Kč. Obě obce se nacházejí v Jihočeském kraji, dá se tedy předpokládat, že obě jsou stejného geografického charakteru, počet obyvatel je také takřka stejný.

Graf 4.1: Průměrné rozpočtové příjmy vybraného souboru obcí v Kč na 1 obyvatele za období 2010 - 2012.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-přítomné údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Na grafickém znázornění příjmů je vidět, jak ukazatel velikosti katastru významně ovlivnil příjmy obcí ze sdílených daní. Od roku 2013 platí nové rozpočtové určení daní, ve kterém je kritérium velikosti katastru obce určeno ve velikosti 3 %. Z tohoto důvodu by od roku 2013 neměly vznikat mezi obcemi se stejnými (nebo velmi blízkými) počty obyvatel tak diametrální rozdíly v příjmech ze sdílených daní.

Dalšími příjmy jsou kapitálové, tedy příjmy z prodeje majetku obce, cenných papírů apod. Prodej dlouhodobého majetku obce je podmíněn tím, zda je tento majetek pro obec zbytný či nikoliv.

Ukázkovým příkladem pro výkyvy rozpočtových příjmů je obec Bratronice z vybraného souboru. Jak ukazuje tabulka č. 4.2, obec měla v roce 2012 významné kapitálové příjmy a v roce 2011 zase velkou částku nedaňových příjmů.

Tab. 4.2: Vývoj příjmů obce Bratronice za období 2010 - 2012 v tis. Kč.

rok		příjmy				
		daňové	kapitálové	nedaňové	neinvestiční transfery	investiční transfery
Bratronice	2010	676	0	14	256	0
	2011	692	0	888	60	5653
	2012	705	871	12	94	0

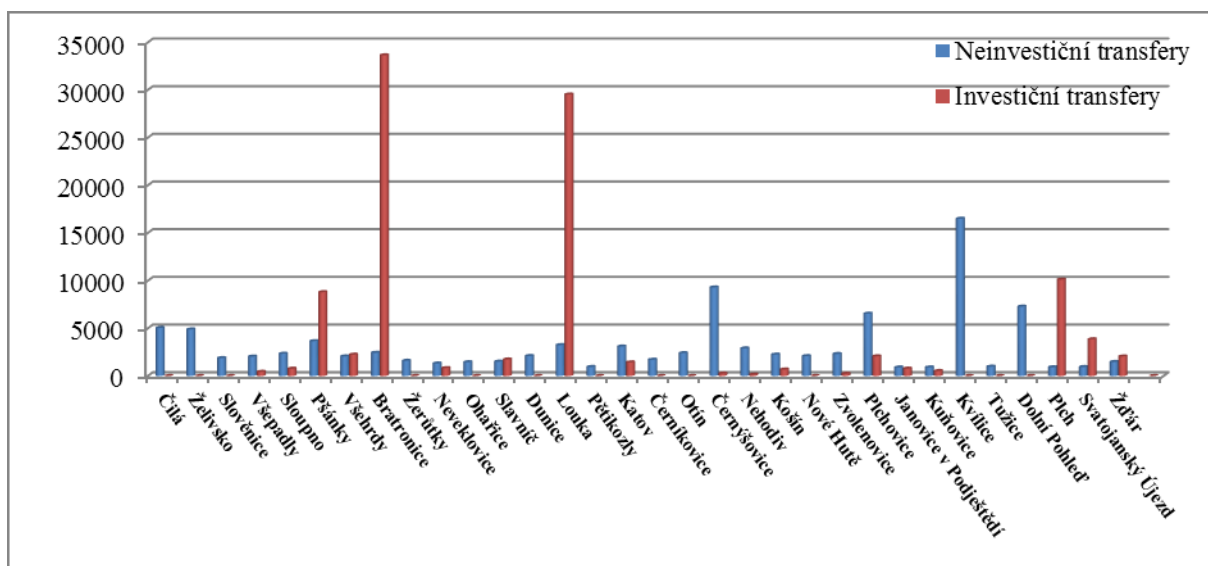
Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Při bližším přezkoumání příjmů v uplynulém období jsem zjistila, že v roce 2011 obec získala velkou investiční dotaci na opravu místních komunikací. V souvislosti s touto rekonstrukcí pronajala výhodně firmě, která zakázku prováděla, pozemky na parkování strojů a tím si vylepšila vlastní rozpočet na poli nedaňových příjmů o bezmála 900 tis. Kč. V následujícím roce, tedy ve 2012, obdržela prostředky za prodej obecního plynovodu, který již dříve prodala. Obec si tak v průběhu dvou let vylepšila rozpočet o významné částky, v dalších letech už ale zřejmě tyto příjmy mít nebude. Pro potřeby mé diplomové práce z toho ale vyplývá, že významné odchylky je nutno vždy blíže prozkoumat a objasnit.

Výši nedaňových příjmů ovlivňuje jak velikost samotného majetku obce, tak také schopnosti zastupitelstva. Pokud je obec vlastníkem lesů, obecních bytů, má volné pozemky vhodné k výstavbě nebo k podnikání a pronajme je, pak si může svůj rozpočet každoročně velmi významně zvýšit. Malé obce, které zkoumám, neprovozují hospodářskou činnost, veškeré nedaňové příjmy tedy tvoří poskytování jejich vlastních služeb a pronájem nemovitého majetku.

Velmi významnou část obecních příjmů tvoří přijaté dotace. V některých případech mohou přijaté dotace převýšit i několikrát roční rozpočet obce. Následující graf ukazuje přijaté investiční a neinvestiční dotace vybraného souboru obcí.

Graf 4.2: Přijaté průměrné investiční a neinvestiční transfery v Kč na jednoho obyvatele za období 2010 - 2012.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15.2.2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Přijaté dotace mohou velmi významně zkreslit výsledky hospodaření obcí. Při větších investičních akcích obce získávají dotace, které tvoří i několikanásobek jejich ročního rozpočtu. Příkladem je opět obec Bratronice, která měla v roce 2009 rozpočet v celkovém objemu necelých 800 tis. Kč a v roce 2010 necelých 950 tis. Kč. V roce 2011 pak získala dotaci ve výši 5.653 tis. Kč, což představuje kumulovaný rozpočet za období více než pěti let. Proto je při analýze nezbytně nutné v příjmech evidovat přijaté dotace, zohledňovat je, neboť mohou skutečnou ekonomickou situaci obce velmi zkreslit.

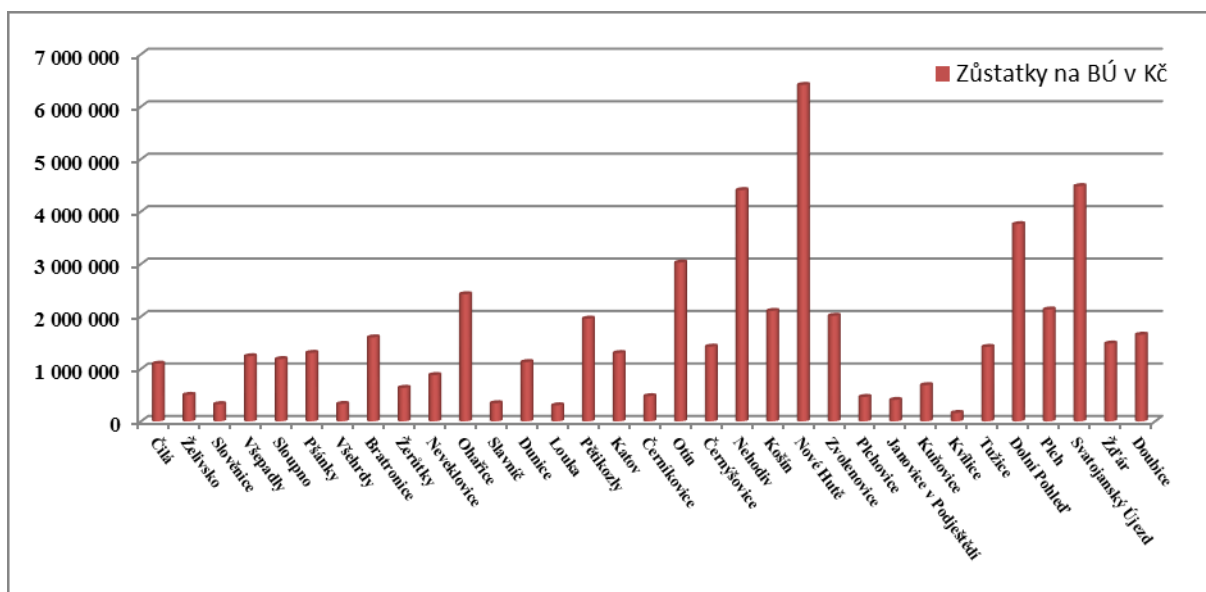
4.3 Výdaje zkoumaného vzorku

Obecní výdaje a jejich účelnost je vděčné téma při každých komunálních volbách. Komunální politici velmi rádi používají údaje o hospodaření obcí tak, jak jim to vyhovuje, slibují voličům, že právě oni budou finanční prostředky využívat účelněji a hospodárněji, že pokud budou zvoleni, budou investovat a budovat v obcích všechno, o co si občané řeknou a prostě svým voličům splní vše, co jim na očích uvidí. Realita po volbách pak bývá jiná, když si nově zvolený starosta pohodlně sedne do své židle a začne studovat rozpočet a zjišťovat, kolik „volných“ financí mu vlastně na splnění slibů zůstane. A sliby, dané před volbami, jsou většinou velkorysé, týkají se zejména investic do infrastruktury, občanské vybavenosti a kulturního života v obci. Když starostové zjistí, že běžné výdaje nemohou bez dalších nepříznivých následků moc snižovat, většinou pochopí, že své sliby nebudou moci v krátkém čase splnit. A čtyři roky opravdu nejsou mnoho. Za jedno volební období se dají najít rezervy v běžných výdajích, našetřit přebytky ročních rozpočtů na budoucí investici a realizovat nějakou menší neinvestiční dotační akci. A pak už jsou opět další volby, noví kandidáti a nové sliby. Poté se může stát, že do čela obce bude zvolen jiný starosta, který má zcela jiný pohled na budoucnost. Našetřené rozpočtové přebytky rozkutálí například v běžných výdajích, nebo honosných a velkorysých společenských a kulturních akcích. Občané budou asi spokojeni, budou mít pocit, že se v obci „konečně něco děje“, ale nebudou žádné investice, žádný rozvoj obce směrem kupředu. Zejména v malých obcích chybí dlouhodobé a střednědobé rozvojové dokumenty, kterými by byla zajištěna kontinuita směřování a vytyčeny hlavní priority.

Rozvoj obcí je tak dán skutečně „od voleb k volbám“, bez dlouhodobější koncepce. Je to velká škoda, protože nelze pracovat v komunální politice - a to i v těch nejmenších obcích - chaoticky a bez předem určeného plánu. Na tvorbě plánu by se měli podílet i občané buď formou preferenčních dotazníků, nebo připomínkováním. Předešlo by se tak tomu, aby jedno vedení obce táhlo „hot“ a další „čehý“. I sami občané by byli takto nuceni se zapojit do správy věcí veřejných a jasně by svým voleným zástupcům dalo najevo, na čem jim záleží. Zpracování takového plánu by současně nutilo obecní zastupitelstva k vlastnímu rozvoji obcí - myslím, že ku prospěchu všech. Pokud obce hospodaří s veřejnými prostředky, tak by mělo být jasné i do budoucna, na co budou tyto prostředky vynakládány. Velmi prospěšnými by se pak tyto plány ukázaly zejména na konci volebního období, kdy by zastupitelstva měla skládat účty a zhodnotit, co se jim podařilo splnit a zdůvodnit, co splněno nebylo.

Zajímavým fenoménem, který se objevil při shromažďování dat, jsou vysoké krátkodobé finanční zůstatky. Dvě třetiny obcí zkoumaného vzorku vykazovaly ke konci účetních období relativně vysoké zůstatky finanční hotovosti, více než jeden milion korun (viz graf 4.3). Například obec Nové Hutě má průměrný roční rozpočet cca 2,6 mil. Kč a krátkodobý finanční zůstatek k 31. 12. 2012 činil 7,4 mil. Kč, tedy bezmála trojnásobek ročního rozpočtu. Od roku 2010 se zůstatek na účtech zvyšuje.

Graf 4.3: Průměrné krátkodobé finanční zůstatky vybraného vzorku za období 2010 - 2012 v Kč.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Důvodů, proč obce shromažďují na účtech mnoho peněz, může být několik. Mohou šetřit na velkou investiční akci, nebo prostě jen nemají finance za co utratit.

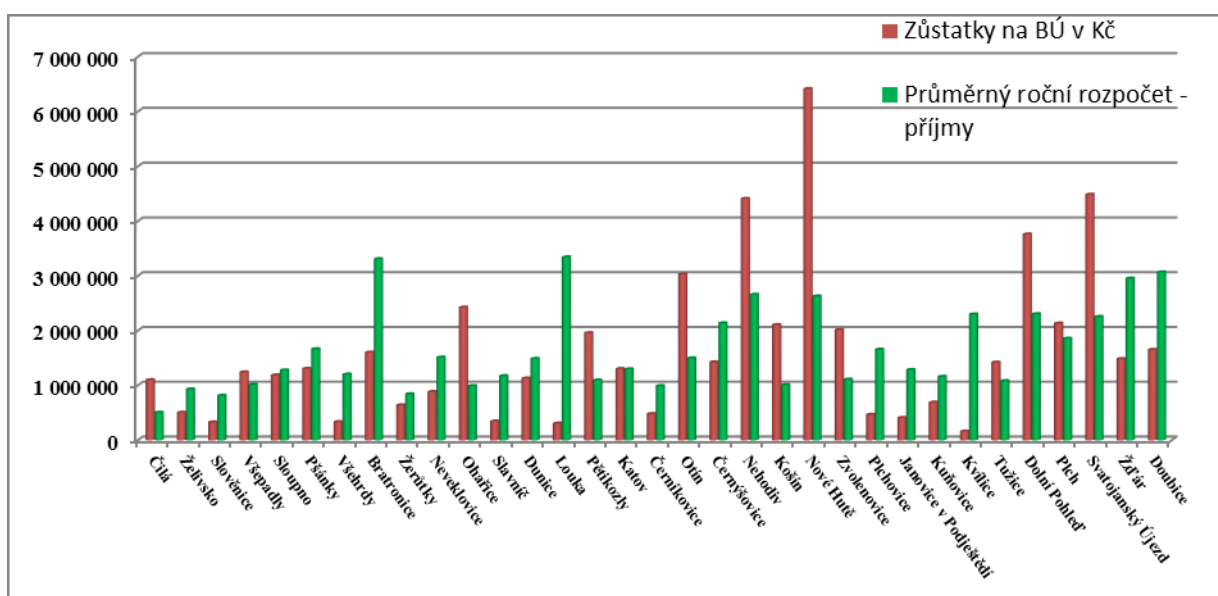
Z internetových stránek obce Nové Hutě jsem zjistila, že na rok 2013 plánovali investici na výstavbu místní komunikace k parcelám, určeným pro výstavbu nových rodinných domů, v celkovém finančním objemu přes 1 mil. Kč. Při stavu jejich účtu nemusejí žádat o dotace a mohou celou akci financovat sami. Jsem ale toho názoru, že pokud je možnost využít dotačních prostředků, tak je obce mají realizovat a šetřit tak vlastní prostředky na jiné záležitosti.

Velmi zajímavě vypadá porovnání krátkodobých finančních zůstatků a průměrných rozpočtových příjmů za období 2010 – 2012. Z grafu je vidět, že 15 obcí z 33 má za poslední tři roky zůstatek na účtu vyšší, než je celkový roční rozpočtový příjem. Vzhledem k tomu,

že se ve vzorku jedná opravdu o obce do 100 obyvatel, nepředpokládám, že by všechny tyto obce měly v plánu významné investice. Spíše to svědčí o tom, že obce jsou velmi spořivé a opatrné při výdajích, nebo nechtějí či nemají podněty k investicím nebo zlepšování vzhledu obce.

Musím říci, že pokud obec dlouhodobě schraňuje na účtech velký objem nevyužitých peněz, není to správné. Finanční prostředky z veřejných rozpočtů mají být využívány účelně. Pokud leží ladem v bankách, zcela jistě se o účelné vynakládání prostředků nejedná.

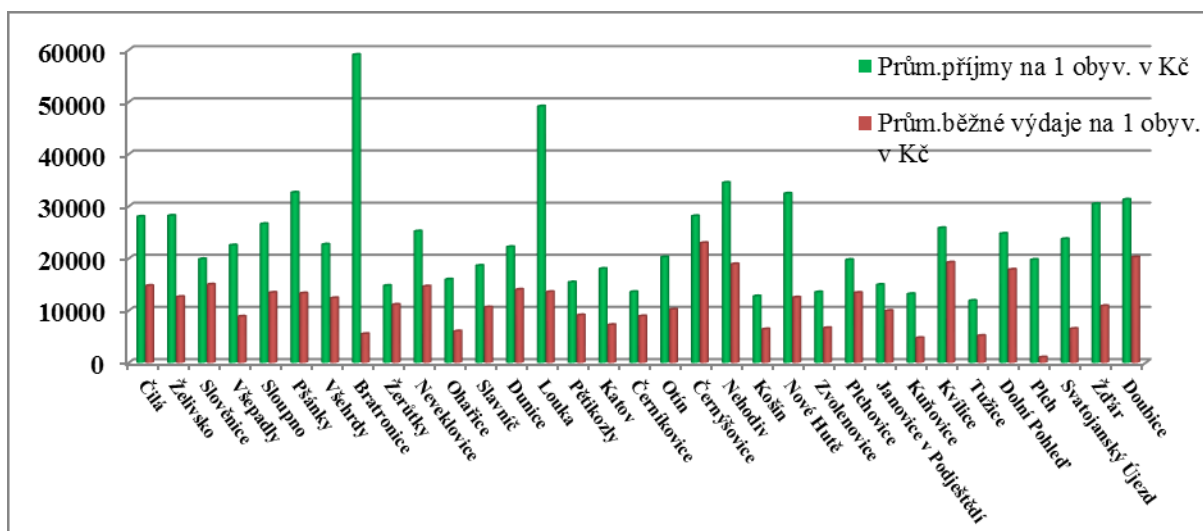
Graf 4.4: Srovnání průměrných krátkodobých finančních zůstatků ke konci účetního období s průměrnými rozpočtovými příjmy obcí - období 2010 - 2012 v mil. Kč.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Největší část výdajů z obecních rozpočtů jsou tzv. běžné výdaje. Jedná se o platby za energie, dodávky vody, tepla, běžné opravy a udržování, PHM, ceniny, výdaje na mzdy apod. V následujícím grafu 4.5 demonstruji, jak velká část rozpočtových příjmů je vydána na běžné výdaje. Diference ve výdajích jsou zřetelné, nejsou ovšem tak výrazné, jako u rozpočtových příjmů. Z rozložení výdajů vyplývá, že obce zkoumaného vzorku mají zhruba stejnou výši výdajů.

Graf 4.5: Srovnání průměrných rozpočtových příjmů na 1 obyvatele v Kč a průměrných běžných výdajů na 1 obyvatele v Kč za období 2010 - 2012.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-presentation of data ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Velmi výraznou diferenci vykazuje obec Plch (graf 4.5). Tato obec, podle bližších zjištění, v roce 2010, 2011 a 2012 prováděla plynofikaci. Výdaje na tuto investiční akci účtovala v běžných výdajích a teprve v roce 2012 převedla celou investici do kapitálových výdajů tak, že z běžných výdajů odečetli částku 946 tis., kterou společně s přijatou investiční dotací investovali do plynofikace a po kolaudaci stavby ji převedli do majetku obce. Tímto nesprávným účetním postupem si obec velmi zkreslila běžné výdaje za uvedené období.

Obecní výdaje ovlivňuje i to, jak má obec rozvinutou technickou infrastrukturu a občanskou vybavenost. Je samozřejmé, že pokud obec zřizuje nebo provozuje obecní knihovnu, má s poskytováním této služby určité výdaje – na energie, na odměnu knihovníka, na doplňování knižního fondu či úhradu poplatků za členství v regionální knihovně. Podobné je to u hřiště, kde jsou povinné technické revize případného zařízení, zajištění běžných oprav

a údržby apod. Ze zkoumaného vzorku vyplynulo, že knihovnu provozuje 9 obcí, hřbitov 7 obcí, hřiště pak 6 obcí³⁶.

Tab. 4.3: Vybavenost obcí technickou infrastrukturou a jinými zařízeními.

	plyn	vodovod	knihovna	hřbitov	hřiště	škola
Čilá	N	N	N	N	N	N
Želivsko	N	A	N	N	N	N
Slověnice	N	N	A	N	N	N
Všepadly	A	N	N	N	N	N
Sloupno	A	A	N	N	N	N
Pšanky	A	A	N	N	N	N
Všehrdy	N	A	N	A	N	N
Bratronice	A	N	N	N	N	N
Žerůtky	A	A	N	N	N	N
Neveklovice	N	A	N	N	N	N
Ohařice	N	N	N	N	N	N
Slavnič	N	N	A	A	N	N
Dunice	N	A	N	N	N	N
Louka	N	A	A	N	A	N
Pětikozly	N	A	N	N	N	N
Katov	N	A	N	N	N	N
Černíkovice	N	A	A	N	N	N
Otín	N	A	N	N	N	N
Černýšovice	N	A	A	N	A	N
Nehodiv	N	A	N	N	N	N
Košín	N	N	N	N	N	N
Nové Hutě	N	A	N	A	N	N
Zvolenovice	N	N	N	N	A	N
Plchovice	N	N	A	A	A	N
Janovice v Podj.	N	A	N	A	N	N
Kuňovice	N	N	A	N	N	N
Kvílice	N	N	N	A	N	A
Tužice	N	A	N	N	N	N
Dolní Pohled'	N	N	N	N	A	N
Plch	A	A	N	N	N	N
Svatojanský Újezd	N	N	A	A	A	N
Žďár	N	N	N	N	N	N
Doubovice	N	A	A	N	N	N

Zdroj: Města a obce Info on-line. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.obceamesta.info/mesta-a-obce-v-cr.html>. Vlastní zpracování.

³⁶ Města a obce Info on-line. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.obceamesta.info/mesta-a-obce-v-cr.html>.

Obecní knihovny jsou zřízeny v devíti obcích. Je to pozůstatek husté sítě místních lidových knihoven, které byly zřízeny za minulého režimu. Sedm obcí má vlastní hřbitov a šest obcí i dětské hřiště. Průměrně vlastní občanskou vybavenost v jednotlivých kategoriích cca 20 % obcí. Zajímavé údaje poskytuje seřazení obcí podle krajů. Ukazuje, že nejmenší vybavenost vykazují obce ve Středočeském kraji, pouhých 12 %, což dokazuje, že blízkost velkého centra nenutí samosprávy k budování vlastního vybavení a platí skutečnost, že čím je větší vzdálenost obce od velkého sídelního centra, tím jsou obce vybavenější.

Přesto ale mohou být obecní výdaje vlastnictvím technické infrastruktury nebo jiného zařízení nedotčeny, pokud tato zařízení provozuje jiný subjekt na základě smlouvy nebo jeho provoz nevyžaduje výrazné finanční prostředky. Ani knihovna ani hřbitov nijak drasticky rozpočet nečerpá. Jiné by to bylo v případě, pokud by obce zřizovaly mateřské školy, základní školy, divadla nebo podobné příspěvkové organizace nebo organizační složky. To už by se v jejich rozpočtech projevilo daleko výraznějším způsobem.

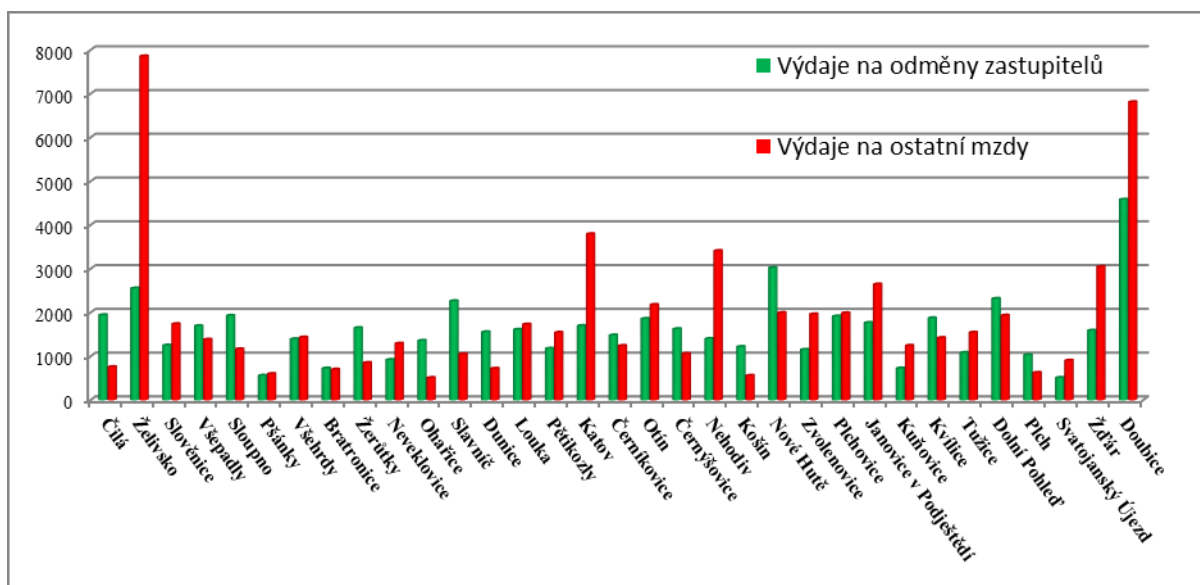
Velmi sledovanými a diskutovanými výdaji jsou mzdové náklady pracovníků obcí a obecních úřadů a náklady na odměny členů zastupitelstva. U nejmenších obcí je zvykem, že starosta i místostarosta je neuvolněný a obecní úřad nemá zpravidla žádné stálé zaměstnance. Běžnou údržbu zajišťují prostřednictvím externích firem a živnostníků nebo si tyto služby zabezpečí tak nějak „po sousedsku“ vlastní výpomocí. Jak jsem již zmiňovala dříve, pohled na údržbu veřejného prostranství a zeleně se na vsi liší od pohledu městských obyvatel. V nejmenších obcích tak není proto potřeba mít stálého zaměstnance na drobné opravy a údržbu, který by se staral o veřejné osvětlení, posekal trávu nebo v zimě odhrnul sníh před místním konzumem. To se samozřejmě odráží i na mzdových nákladech obce. Průměrné roční náklady za období 2010 - 2012 na odměny členům zastupitelstva (oddíl 6112, pol. 5023 rozpočtové skladby) ve vybraném souboru činí částku cca 1 620,- Kč/obyv., výdaje na platy zaměstnanců v pracovním poměru (oddíl 6171, pol. 5011 rozpočtové skladby³⁷) cca 1 871,- Kč/obyv.

Pokud bych se zaměřila na ekonomickou efektivitu správy z hlediska poměru poskytovaných veřejných služeb a nákladů na mzdy a odměny, nevyzněl by tento poměr pro nejmenší obce v jejich prospěch. Komparace nákladů nejmenších obcí a např. Brna, které poskytuje svým občanům obrovskou škálu služeb, má široký výkon přenesené působnosti a je zřizovatelem mnoha příspěvkových organizací, jasně ukazuje skutečnost, že obce zkoumaného vzorku jsou při své činnosti výrazně neefektivní. Brno za zkoumané období

³⁷ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

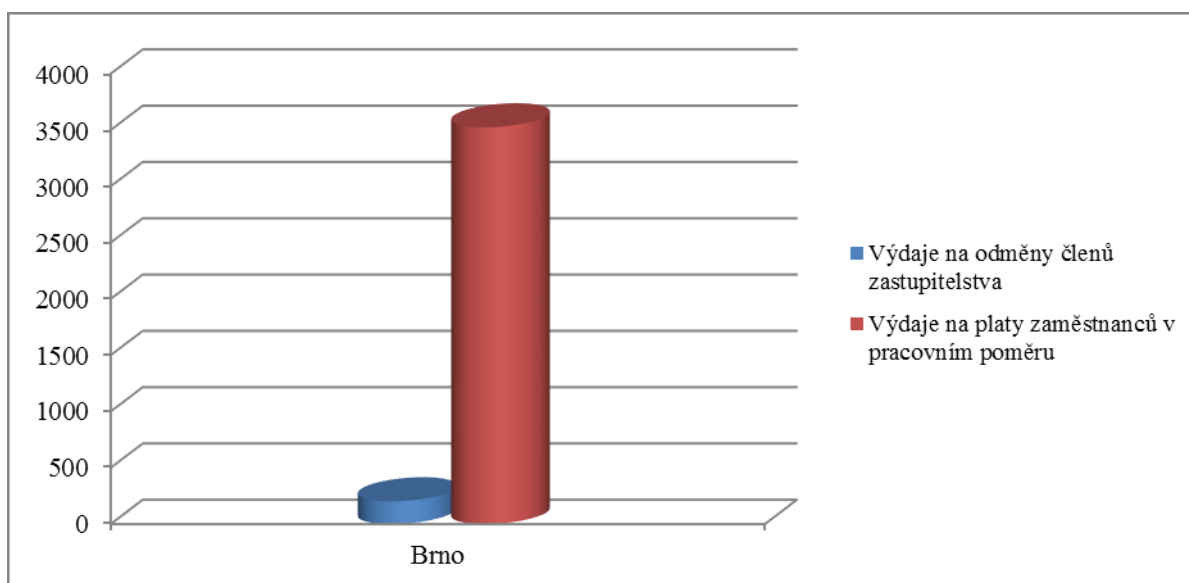
2010 - 2012 vykázalo na odměnách zastupitelů průměrnou částku 201 Kč/obyvatele, výdaje na mzdy zaměstnanců v pracovním poměru činí 3 523 Kč na jednoho obyvatele. Malé obce mají oproti Brnu relativně vysoké náklady na odměny zastupitelů. U platů zaměstnanců v trvalém pracovním poměru je stav opačný. Prakticky ale nelze takové srovnání provádět právě kvůli diametrálním rozdílům v rozsahu poskytovaných služeb a správy.

Graf 4.6: Průměrné roční výdaje na odměny členů zastupitelstva obce a na platy zaměstnanců v pracovním poměru za období 2010 - 2012 v Kč na jednoho obyvatele.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-presentation údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Graf 4.7: Průměrné roční výdaje na odměny členů zastupitelstva obce a na platy zaměstnanců v pracovním poměru statutárního města Brna za období 2010 - 2012 v Kč na jednoho obyvatele.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Výše uvedené údaje a data jen potvrzují skutečnosti, které už jsou známy dlouhá léta, a to fakt, že řízení malých obcí je finančně neefektivní a že z pohledu ekonomické efektivity by bylo vhodné slučovat obce do větších celků.

Výdaje na platy a odměny jsem porovnávala pomocí poměrových indexů v tabulce 4.4. V tabulce je zřejmé, že mezi nejmenšími obcemi a jejich výdaji na odměny zastupitelů nejsou ve většině případů významné rozdíly. Odměny se převážně pohybují ve škále od 0,01 do 0,12.

Index platů zaměstnanců v trvalém pracovním poměru se pohybuje v rozmezí od 0,01 do 0,28. Ze zkoumaného vzorku vynakládají na platy a odměny nejvíce obce Želivsko (celkový index 0,37) a Doubice (celkový index 0,36). Zatímco obec Doubice vynakládá vyšší prostředky na platy zaměstnanců, obec Želivsko má nastaveny štedřejí odměny zastupitelům.

Tab. 4.4: Porovnání poměrových indexů mezi průměrnými příjmy obcí a průměrnými náklady na platy (položka 5011 rozpočtové skladby) a na odměny zastupitelů (položka 5023 rozpočtové skladby) v Kč na jednoho obyvatele za období 2010 - 2012.

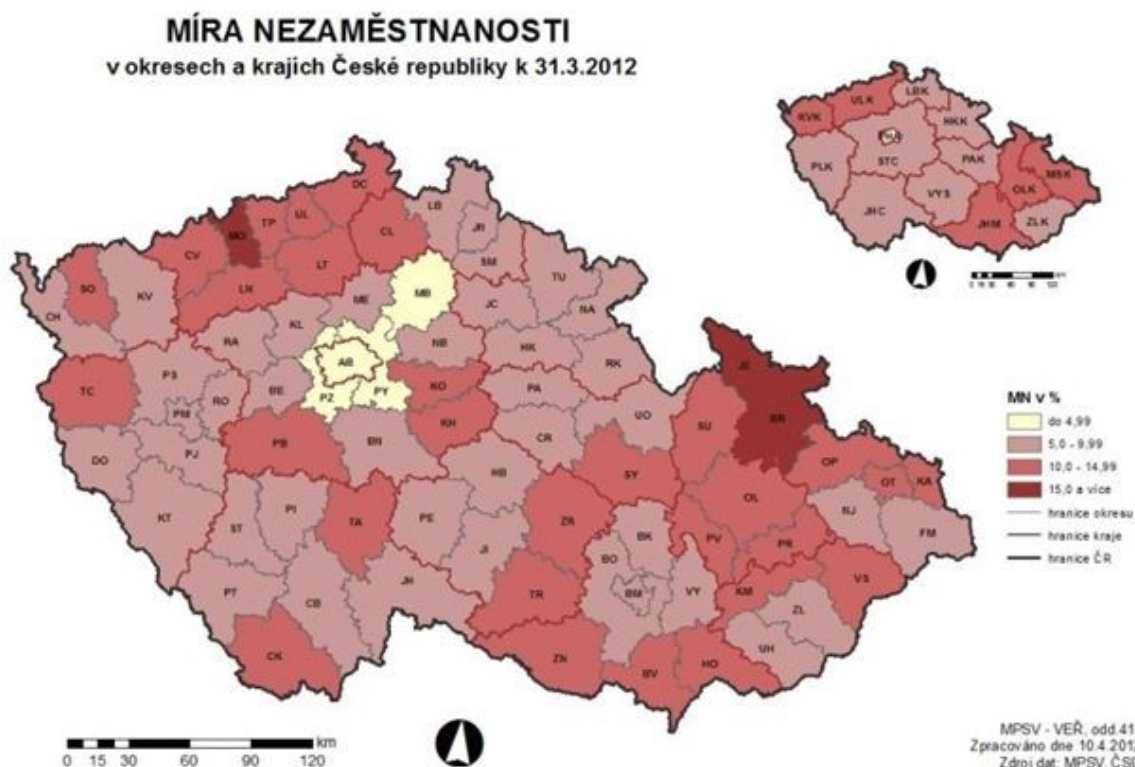
Název obce	Průměrné příjmy na 1 obyvatele	Prům. výdaje na mzdy a odměny na 1 obyvatele	Poměrový index	Výdaje na pol. 5023* na 1 obyvatele	Poměrový index pol. 5023	Výdaje na pol. 5011* na 1 obyvatele	Poměrový index pol. 5011
Čilá	28 037,04	2 703,70	0,09	1 944,44	0,07	759,26	0,03
Želivsko	28 212,12	10 414,14	0,37	2 555,56	0,09	7 858,59	0,28
Slověnice	19 878,05	2 991,87	0,15	1 252,03	0,06	1 739,84	0,09
Všepadly	22 525,92	3 081,48	0,14	1 696,30	0,08	1 385,19	0,06
Sloupno	26 618,05	3 097,22	0,12	1 930,56	0,07	1 166,67	0,04
Pšánky	32 640,52	1 163,40	0,04	562,09	0,02	601,31	0,02
Všehrdy	22 704,39	2 830,19	0,12	1 396,23	0,06	1 433,96	0,06
Bratronice	59 053,57	1 428,57	0,02	726,19	0,01	702,38	0,01
Žerůtky	14 777,78	2 502,92	0,17	1 649,12	0,11	853,80	0,06
Neveklovice	25 216,67	2 216,67	0,08	922,22	0,04	1 294,44	0,05
Ohařice	15 989,24	1 870,97	0,12	1 360,22	0,09	510,75	0,03
Slavnič	18 571,43	3 317,46	0,18	2 264,55	0,12	1 052,91	0,06
Dunice	22 208,95	2 278,61	0,10	1 557,21	0,07	721,39	0,03
Louka	49 156,86	3 343,14	0,07	1 612,75	0,03	1 730,39	0,04
Pětikozly	15 427,23	2 723,00	0,18	1 178,40	0,08	1 544,60	0,10
Katov	18 027,78	5 495,37	0,30	1 699,07	0,09	3 796,30	0,21
Černíkovice	13 584,48	2 726,03	0,20	1 484,02	0,11	1 242,01	0,09
Otín	20 252,25	4 040,54	0,20	1 860,36	0,09	2 180,18	0,11
Černýšovice	28 131,58	2 688,60	0,10	1 627,19	0,06	1 061,40	0,04
Nehodiv	34 532,47	4 813,86	0,14	1 402,60	0,04	3 411,26	0,10
Košín	12 751,05	1 780,59	0,14	1 219,41	0,10	561,18	0,04
Nové Hutě	32 448,56	5 020,58	0,15	3 024,69	0,09	1 995,88	0,06
Zvolenovice	13 532,52	3 117,89	0,23	1 154,47	0,09	1 963,41	0,15
Plchovice	19 746,13	3 904,76	0,20	1 916,67	0,10	1 988,10	0,10
Janovice v Podj.	14 961,24	4 414,73	0,30	1 767,44	0,12	2 647,29	0,18
Kuňovice	13 189,39	1 973,48	0,15	727,27	0,06	1 246,21	0,09
Kvílice	25 827,72	3 299,63	0,13	1 876,40	0,07	1 423,22	0,06
Tužice	11 901,10	2 630,04	0,22	1 084,25	0,09	1 545,79	0,13
Dolní Pohled'	24 774,20	4 254,48	0,17	2 319,00	0,09	1 935,48	0,08
Plch	19 765,95	1 659,57	0,08	1 031,91	0,05	627,66	0,03
Svatojanský Új.	23 726,32	1 417,54	0,06	512,28	0,02	905,26	0,04
Žďár	30 457,04	4 638,68	0,15	1 591,07	0,05	3 047,62	0,10
Doubice	31 302,72	11 397,96	0,36	4 585,03	0,15	6 812,93	0,22

Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

* Položka 5011 druhového třídění podle vyhl. č. 323/2002 Sb., která je prováděcí vyhláškou pro zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, označuje výdaje na mzdy zaměstnanců v pracovním poměru. Položka 5023 pole téže vyhlášky označuje výdaje na odměny členů zastupitelstev krajů a obcí.

V některých regionech jsou obce z mikroekonomického hlediska významnými zaměstnavateli ve svém regionu, hlavně v období sezónních prací. Zejména malé obce v odlehlých oblastech, které za minulého režimu prosperovaly díky zemědělské produkci, se v současnosti potýkají s obrovskou nezaměstnaností svých obyvatel.

Obr. 4.1: Míra nezaměstnanosti v okresech a krajích ČR k 31. 3. 2012



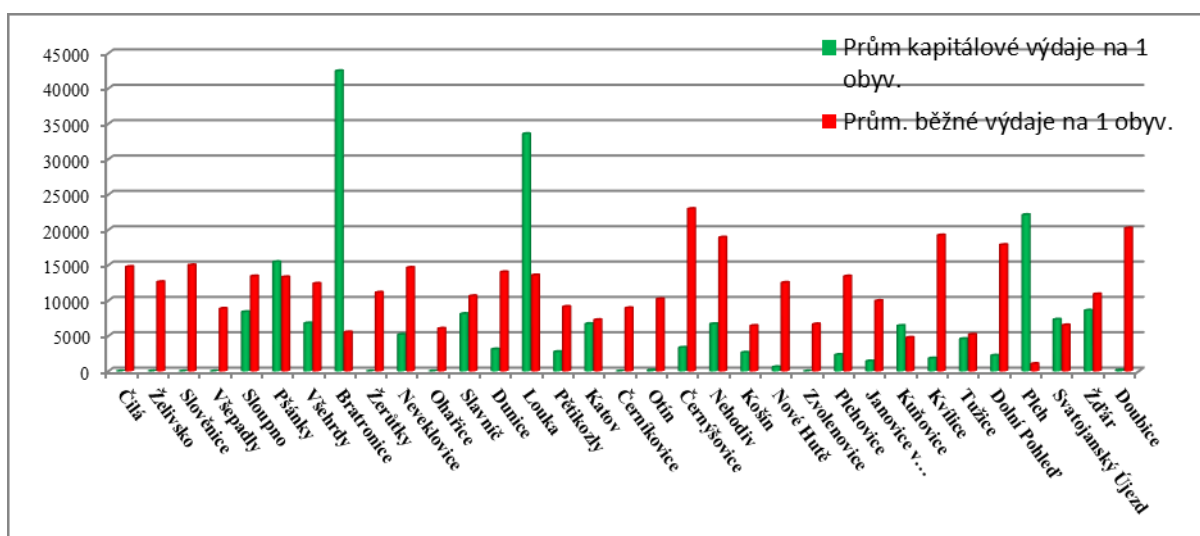
Zdroj: MPSV ČR. Data vyhledána 10. 1. 2014. Dostupné z: <http://tn.nova.cz/zpravy/ekonomika/kde-sehnat-praci-prehled-nezamestnanosti-v-cr-podle-okresu-a-kraju.html>.

Takto postiženy jsou například regiony Bruntálsko a Osoblažsko, o kterých se sice často hovoří v médiích, politická garnitura ale za posledních dvacet let nenašla východiska, jak těmto regionům pomoci. Ve své diplomové práci nemám obsaženu žádnou z obcí této oblasti. Je tomu tak proto, že v Moravskoslezském kraji existuje pouze jediná obec do 100 obyvatel (Nová Pláň), která se do vzorku nedostala. Navíc zrovna tato obec problémy s nezaměstnaností nemá. Chci ale poukázat na jiný fenomén, který se začal objevovat v obcích. Z vlastní zkušenosti vím, že v posledních letech – zejména v hospodářsky slabých regionech – obce požádají Ministerstvo práce a sociálních věcí prostřednictvím Úřadů práce o poskytnutí dotace na vytvoření pracovních příležitostí v rámci veřejně prospěšných prací.

Díky poskytnutým dotacím na mzdy se obce snaží zaměstnat co nejvíce vlastních obyvatel z řad nezaměstnaných, aby alespoň trochu zlepšily jejich socioekonomickou situaci. Zpravidla se jedná o krátkodobá zaměstnání pouze po dobu letních a podzimních měsíců. Obce tak vlastně nahrazují dlouhodobý výpadek ve vytváření nových pracovních míst, způsobený hospodářskou krizí (a dost možná i samotným působením vlády). Není to sice žádné spásné řešení, ale svědčí o tom, že starostové a zastupitelé si často uvědomují rozměr sociálních problémů, souvisejících s ekonomickou krizí a vysokou nezaměstnaností a snaží se jej řešit v rámci svých možností. Jak jsem ale zjistila, v těch nejmenších obcích se tak neděje. Lze to odvodit podle výše přijatých neinvestičních transferů. Pokud by ve vybraném vzorku některá z obcí zaměstnávala tzv. VPP, projevilo by se to v jejich příjmech i výdajích. Důvodů, kvůli kterým obce nezaměstnávají pracovníky, může být mnoho – od skutečnosti, že obec pro tyto lidi práci skutečně nemá (např. nevlastní lesy, intravilán obce je malý apod.), nebo situace s nezaměstnaností v obci není špatná až po teorii, že starosta je neuvolněný a nemá dostatek času na organizaci práce těmto zaměstnancům.

Kapitálové výdaje na obyvatele nejsou příliš vysoké. Z průměru přesahuje obec Bratronice, která v roce 2011 získala významnou investiční dotaci na opravu místních komunikací a tu také v tomto období proinvestovala a dále obec Louka, která investovala přijatou dotaci do stavby vodního díla. Co se týká jiné technické infrastruktury, do té obce ve zkoumaném období neinvestovaly.

Graf 4.8: Porovnání průměrných běžných výdajů obcí a průměrných kapitálových výdajů v Kč na 1 obyvatele za období 2010 - 2012.



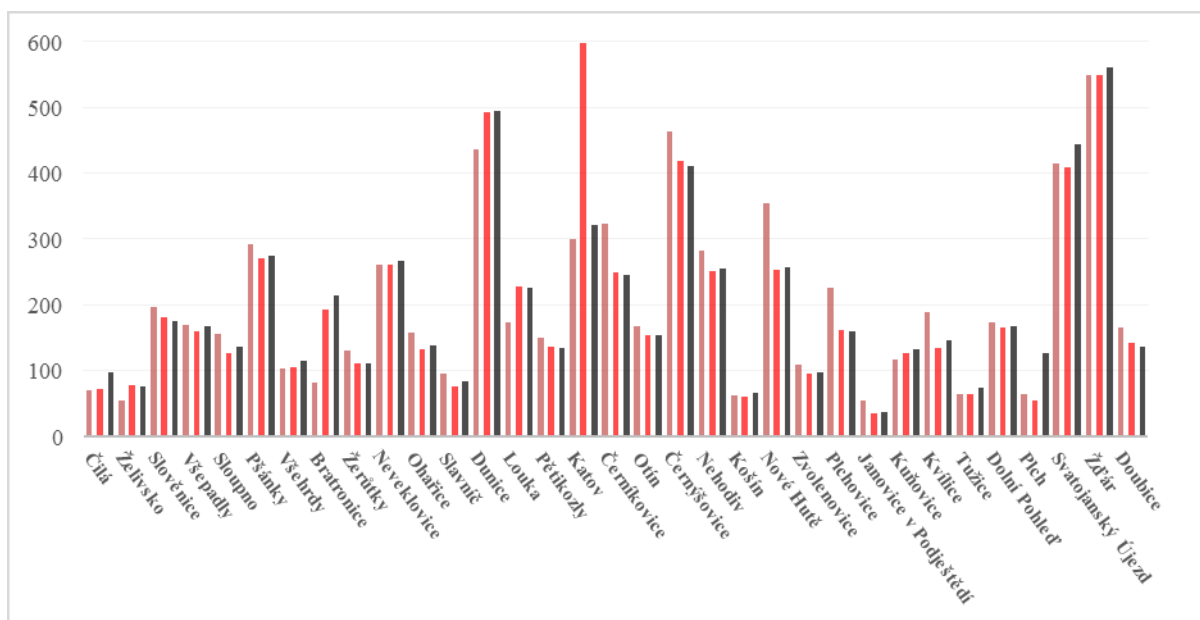
Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-přezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

4.4 Majetek zkoumaného vzorku

Protože se diplomová práce zabývá veřejnou správou na úseku samostatného rozhodování obcí, budou dále v analýze komparována data, týkající se objemu majetku za sledované období. Obec jako právnická osoba vlastní majetek. Dá se říci, že právě hospodaření s majetkem a rozhodování o něm tvoří samou podstatu v samostatném rozhodování obce. Právě prostřednictvím majetku vykonávají obce veřejnou správu, mohou majetek nabývat koupí, darováním, děděním nebo mohou zbytný majetek prodávat. Aktivita zastupitelstev v oblasti majetkových rozhodnutí je projevem svébytnosti. Pokud obce při své činnosti majetek nabývají, rozšiřují jej a pečují o něj, je zřejmé, že obec myslí na budoucnost svých obyvatel.

U vybraného vzorku nejmenších obcí jsou difference, týkající se majetku, velmi výrazné. Data obsahují veškerý majetek, vlastněný obcemi a vedený v účetnictví, to znamená budovy, stavby, pozemky, dlouhodobý hmotný i nehmotný majetek. Následující graf znázorňuje objem majetku v tis. Kč na 1 obyvatele.

Graf 4.9: Objem majetku na jednoho obyvatele v tis. Kč v období 2010 - 2012 za jednotlivé roky.

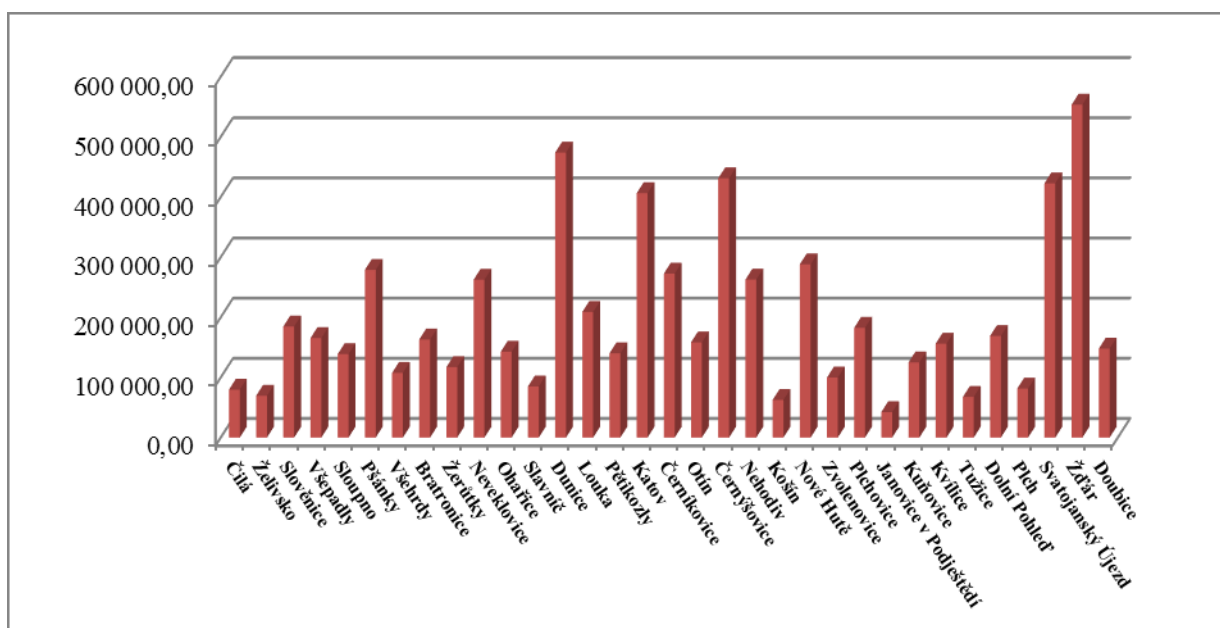


Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-presentation of data ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Z grafu je zřejmé, že objem majetku obcí se výrazně nemění. Znamená to, že obce vlastní majetek nerozprodávají, ale na druhou stranu ani příliš nezhodnocují a nerozšiřují. Obec Katov vykazuje veliký rozdíl v objemu majetku na jednoho obyvatele mezi lety 2010 a 2011. Pokoušela jsem se zjistit důvody této disbalance, ale bohužel webové stránky obce neobsahují dostupné závěrečné účty obce za toto období a na můj přímý dotaz prostřednictvím mailu jsem nedostala z úřadu žádnou odpověď. Nepodařilo se mi tedy zjistit skutečnou příčinu toho, proč v roce 2010 vykazovala obec majetek ve výši 300,22 Kč na obyvatele, v roce 2011 ve výši 597,56 Kč a v roce 2012 ve výši 321,13 Kč na jednoho obyvatele. Mohu se jen domnívat, že v roce 2012 došlo s největší pravděpodobností k nějakému chybnému účtování o majetku, díky kterému došlo jednorázově k prudkému navýšení a zkreslení údajů o majetku obce.

Zajímavé je porovnání průměrných dat o objemu majetku za sledované období mezi jednotlivými obcemi. Vyniknou rozdíly mezi „bohatstvím“ jednotlivých obcí.

Graf 4.10: Průměrný objem majetku na jednoho obyvatele v tis. Kč v období 2010 - 2012.



Zdroj: Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-presentation of data ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2013/>. Vlastní zpracování.

Komparací velikosti majetku obcí, jejich příjmy či výdaji jsem zjistila, že neexistuje žádná prokazatelná závislost mezi ekonomickými ukazateli, to zn. že výše majetku, případně změny ve velikosti majetku nejsou závislé ani na rozpočtových příjmech, ani na kapitálových výdajích. Nelze tedy konstatovat, že obce s větším majetkem investují více právě do tohoto majetku než obce s nižším objemem majetku na jednoho obyvatele.

5 Návrhy a doporučení pro zlepšení současného stavu

V zadání práce mi bylo uloženo zhodnocení ekonomické efektivity správy nejmenších obcí v ČR pomocí analýzy a komparace. Z předchozí analýzy jasně vyplynulo, že ekonomicky jsou tyto obce neefektivní, jejich správa v přepočtu na jednoho obyvatele stojí více, než správa velkých celků, přičemž zde není zohledněn vliv diferencovaného výkonu státní správy. Z ekonomického hlediska je takové neefektivní chování pro stát zátěží, kterou bude nutné redukovat. Vedení malých obcí tvrdí, že společenská efektivnost, tedy pocit sounáležitosti, samostatnosti a užitečnost pro všechny stojí nad ekonomickou efektivitou. Je to argument, který se dá ze společenského hlediska pochopit, ekonomickou efektivnost nelze samozřejmě absolutizovat. Všechno se ale odvíjí od finančních možností státu a společnosti, a pokud je společnost dost bohatá, aby si mohla dovolit nadměrné výdaje veřejných prostředků na fungování malých obcí, pak je vše v pořádku. Jiná situace ale nastane, pokud je ekonomika státu slabá a nemá dostatek financí. Pak by byl tlak na obce, směřující k zefektivnění jejich správy, zcela jistě mnohem větší. Pokud platí obecné ekonomické zákony i pro veřejnou správu, pak platí, že čím větší je územní samosprávný celek, tím nižší jsou náklady na jeho správu. Je jasné, že obec, která má dvacet obyvatel, z toho je jich dvanáct voličů a v zastupitelstvu je pět členů, tak že prakticky každý občan této obce má „svého“ zastupitele a nebude ve své správě ekonomicky tak efektivní jako velké město.

Státu v této oblasti naprosto chybí jakákoliv koncepce, kterou by měl být určen směr, jímž se územní správa bude nadále pohybovat a dále určeny nástroje, pomocí kterých by mohla být koncepce realizována.

Cestou k zefektivnění územní správy by mohla být integrace. V Polsku či Nizozemí tento model funguje spolehlivě. V České republice jsme však myšlenku integrace obcí po roce 1989 zavrhlí jako program, který omezoval autonomii a rozvoj malých sídel. Přesto se domnívám, že pokud by se tato koncepce propracovala v tehdy nefungujících detailech, mohla být dnes funkční a správa země by byla mnohem efektivnější. Vypracovat a realizovat nový systém bude velmi složité a drahé, zejména v oblasti nalezení nástrojů k integraci. politický tlak, tak často využívaný minulým režimem, za současné politické situace neobstojí.

Nástrojů, které by napomohly k integraci, se dá použít mnoho - od direktivních rozhodnutí vlády až po velmi nenápadné a rafinované. Mezi direktivní opatření by patřila například legislativa, která by určila nové územní rozdělení státu a která by nařizovala, které

obce se mají sloučit. Tento nástroj by ovšem byl občany a samosprávami vnímán velmi negativně, pravděpodobně by při takovém uspořádání v mnoha případech došlo ke zpretrhání socioekonomických vazeb a přirozených spádových oblastí.

Abychom dosáhli žádoucí integrace tlakem „zdola“, bylo by možno použít jiné nástroje. Mohl by to být legislativní předpis, který by upravoval odbornou způsobilost osob, podílejících se na výkonu přenesené působnosti a nakonec i pro samostatnou působnost obcí. Jednalo by se o zastupitelsko-manažerský model místní správy. Má vize je taková, že na každém obecním úřadě – bez ohledu na velikost obce - by měl být zaměstnán v trvalém pracovním poměru zaměstnanec, který by měl vysokoškolské vzdělání v oboru veřejné správy - jednalo by se prakticky o tajemníka, tak jak ho definuje současný zákon o obcích. Ten by byl zárukou profesionality, zákonnosti a odbornosti při činnostech úřadu. Takový zaměstnanec by měl být také přiměřeně platově ohodnocen. Domnívám se, že některé z obcí by nebyly schopné tuto podmínku splnit a to by pak v důsledku mohlo vést k jejich „dobrovolné“ (sice ekonomicky vynucené, ale spontánní) integraci do většího územního celku.

Ted' trochu odbočím, ale s tím, jak se legislativně pomalu připravuje přímá volba starostů, zastávám názor, že i pro budoucí přímo volené starosty by měla být zákonem upravena jejich odborná způsobilost nebo přinejmenším stanovené minimální dosažené vzdělání, které by začínalo na středoškolském s maturitou. Mé doporučení sice vyznívá poněkud diskriminačně, přímo volený starosta by přece měl mandát přímo od voličů, kteří možná mohou preferovat jiné jeho přednosti, než vzdělání, ale na druhou stranu se skrývá právě v tomto ohledu velké riziko. V soukromé sféře i ve státní správě musí být každý manažer ve svém oboru vzdělaný a schopný vést podnik či úřad. Proč by tomu nemělo být jinak v samosprávě? Starostou nemůže být ani podle současné legislativy kdokoli, musí být občanem ČR - i tuto podmínku by mohl někdo považovat za diskriminační. Moje osobní zkušenost se starostou, který není dostatečně vzdělaný, ale má o to vyšší ego a žádné svědomí, mě poučila, že takový starosta může zdravou obec za jedno volební období přivést až k ekonomickému krachu. Tento problém by částečně mohl vyřešit výše navrhaný tajemník, otázkou ovšem zůstává, jak by se řešily případné problémy, kdyby například starosta postupoval v rozporu s legislativou a byl by na toto upozorněn tajemníkem, tedy svým podřízeným. Starosta by se mohl cítit oslabován či omezován ve své pozici, zcela jistě by to vedlo k velmi nepříjemným situacím. Rozhodnutí zákonodárců o tom, že zákon o přímé volbě starostů prozatím odloží do doby, než bude řádně vyhodnocena přímá volba prezidenta,

vítám. Tato poznámka o starostech je jen na okraj, protože problematika je příliš složitá a vydala by na samostatnou diplomovou práci.

Jedním z dalších nástrojů by mohlo být určení finančního limitu na výkon správy obce ze strany státu. Limit by musel zohledňovat vedle počtu obyvatel, který by byl základem pro výpočet limitu, i další faktory (např. rekreační funkce, zóna bydlení apod.) a musel by mít charakter klouzavého průměru, např. tříletého. Obec, která by se v tomto období do limitu nevešla, by mohla být finančně sankcionována např. krácením daní, dotací apod. U menších obcí by to mohlo povzbuzovat sklon k integraci.

Fungování obcí je ovlivňováno okolním prostředím, které není dokonalé. Má vady jak v oblasti ekonomické, tak právní. Vynutitelnost dodržování zákona je obecně dost velký problém. Zákon o obcích sice upravuje všechny podstatné oblasti činnosti a jednání zastupitelstva a dalších orgánů obce, ale vůbec neřeší postihy za jejich nedodržení. Takový deklarativní zákon je bezzubý a neřeší postupy v případě porušení zákona. Velmi významnou oblastí, která v zákoně o obcích schází, je postup obce i další exekutivy v případě předlužení municipality. Případy předlužených obcí jsou všeobecně známy a v současné době neexistuje zákon, který by upravoval, jaký postup bude proti takovýmto obcím uplatňován. Naštěstí se v posledních letech finanční zdraví malých obcí spíše zlepšuje, ale přesto se domnívám, že podobná úprava, kterou zmiňuji výše, je nezbytná.

Současný zákon o obcích říká, že nová obec může vzniknout oddělením z jiné obce nebo zrušením vojenského újezdu pouze tehdy, pokud bude mít po oddělení alespoň tisíc obyvatel. Zabraňuje tak vzniku dalších malých obcí do budoucna, ale vůbec neřeší, co s obrovským počtem už existujících obcí. V tomto směru vidím velkou legislativní mezeru.

Základní podmínkou pro řešení otázek ekonomické neefektivnosti malých obcí nebo jejich případnou integraci je však prosazení podstatných změn do **volebního zákonodárství**. Slučování obcí podle platného zákona o obcích znamená pro malé obce to, že prakticky ztratí možnost o sobě rozhodovat. Má představa o novém uspořádání obcí je následující: v jednotlivých obcích, které by se slučovaly, by zůstaly volené orgány namísto dnešních místních samospráv - zastupitelé ve stejném počtu. Tito zastupitelé by byli současně členy širšího - pokud použiji název, který už známe z minulosti - střediskového zastupitelstva, které by mělo práva a povinnosti podle současného zákona o obcích. Zastoupení všech původních obcí by pak bylo zajištěno, jejich občané by neztratili vliv na rozhodování a nedocházelo by k tomu, že větší obce ty malé pohltní a do nového zastupitelstva se nemusí dostat ani jeden zástupce menší obce. Stejný poměr by pak měl platit i pro radu obce. Za úvahu by stála i myšlenka dvoukomorového zastupitelstva (jakási obdoba parlamentu). První komoru

by tvořili zastupitelé velké (střediskové, centrální) obce, druhá komora by patřila zástupcům integrovaných menších obcí. V případě rozhodování o zásadních záležitostech by bylo zapotřebí souhlasu obou komor.

Hlavním smyslem takového rozdělení sil by mělo být zachování vlivu občanů/voličů malých sídel na správě svých věcí veřejných. Myslím si, že taková integrace by byla nenásilná, se zachováním principu subsidiarity a mohla by vyhovovat všem občanům. Pokud by byl zákon o obcích upraven a umožňoval by integraci obcí podle výše uvedeného principu, bylo by samozřejmě nutné provádět mezi obyvatelstvem ekonomickou osvětu, aby občané chápali, proč je slučování obcí dobré a co jim přinese.

Mé další doporučení je směřováno ke členům obecních zastupitelstev. Protože vedení nejmenších obcí je laické, členové a starostové nemají manažerské vzdělání a často ani zkušenosti, může dojít a také dochází k pochybením při hospodaření s obecním majetkem, což může mít pro osoby, které o něm rozhodují, dalekosáhlé důsledky. Ani na obecních úřadech těchto obcí nejsou dostatečně vzdělané a kompetentní osoby, které by byly schopny relevantně prodávaný majetek ocenit podle platného zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, a jeho prováděcí vyhlášky. Při prodeji zbytného majetku obcí od určité cenové hladiny proto doporučuji vložit do zákona ustanovení o povinnosti obce nechat si na tento majetek zpracovat **znalecký posudek o ceně**. Tak by se předešlo případným pochybnostem o určení prodejní ceny.

Co se týká rozvoje obcí, bylo by nanejvýš vhodné, aby všechny obce bez výjimky měly zpracovány alespoň střednědobé **rozvojové dokumenty**. Ještě vhodnější by byl dokument dlouhodobý, přesahující jedno volební období. Mohl by být schvalován v referendu a nedocházelo by tak k výrazným disharmoniím mezi jednotlivými volebními obdobími zastupitelstev a rozvoj obce by byl rovnoměrný a kontinuální. V současnosti mají obce povinnost vypracovávat a schvalovat územní plán, ten je ale velmi obecný. Bylo by vhodné vypracovávat dokumenty, které by řešily i jinou, podrobnější problematiku.

Mé další doporučení je směřováno do oblasti účetnictví. Při analýze jsem zjistila, že například o majetku nebo o nákladech na jeho pořízení, bylo v několika případech účtováno chybně. Chyba se stát samozřejmě může, ale je nutné ji opravit vždy tak, aby nedocházelo ke zkreslování celkových údajů o obci, o výši jejího majetku či výši výdajů. S touto problematikou úzce souvisí také oblast kontroly hospodaření obcí. Ta je pro obce povinná a každoročně musí obce nechat své hospodaření přezkoumat nezávislým auditorem. Osobou auditora je myšlen krajský odbor interního auditu nebo soukromí nezávislí auditoři. V těchto já osobně vidím potenciální riziko neobjektivnosti. Nemohu se zbavit dojmu,

že auditor, provádějící kontrolu hospodaření územního celku, ztrácí svou nezávislost v okamžiku, kdy za tuto práci dostává od vedení kontrolované obce zaplacení. V tu chvíli už je na auditu osobně interesován a jistě mu velmi záleží na tom, aby byl výsledek auditu bez závad, protože tím, kdo objednává a platí jeho práci, je právě kontrolovaný subjekt. Pokud by auditor našel v hospodaření nedostatky a uvedl by je ve své zprávě, tak by další audit u této obce zřejmě už neprováděl. V případě kontroly krajským úřadem je předpoklad osobní zainteresovanosti na výsledku auditu bezpředmětný. Podíl obcí, které si nechávají zpracovávat *audit soukromými firmami*, je asi 30%. Vzhledem k hypotéze, kterou jsem nadnesla, je možné, že potenciálně 30 % obcí nemusí hospodařit s veřejnými prostředky optimálně. Pohybují se samozřejmě na poli teorie, ale domnívám se, že sjednocení postupu při kontrolách a zejména přesné vymezení subjektů, které audity provádějí, by vedlo k lepší kontrole a průkaznosti hospodaření obcí. V této souvislosti lze samozřejmě očekávat určité problémy na straně krajských úřadů - zejména jejich finančních odborů, ale tento problém je řešitelný například tím, že by se audit obcí neprováděl každoročně nebo by byly tyto odbory nárazově personálně posilovány.

Poslední problematikou, kterou bych se krátce chtěla zabývat, je hospodaření obcí s finančními prostředky. Překvapivé bylo zjištění toho, jak velký objem finančních prostředků obce přechovávají na svých účtech. Je s podivem, že tyto finance nejsou investovány do rozvoje obcí. Vychází mi z toho závěr, že tyto obce mají peněz nadbytek a nemají je zač utratit. Toto chování považuji za velmi nevhodné, zejména vzhledem k bankovním poplatkům a úrokům z běžných účtů. Zde stojí za pozornost skutečnost, že s těmito prostředky hospodaří komerční banky, vlastněné zejména zahraničními majiteli. Služby ČNB nejsou pro jejich klienty příliš komfortní, zejména co se týká množství poboček. Tento problém by mohlo vyřešit smluvní zajištění bankovních služeb prostřednictvím poboček České pošty (podobně jako v případě Poštovní spořitelny), pro kterou současný ministr vnitra Chovanec smysluplnější využití. Česká pošta už poskytuje veřejné správě mnoho služeb, například provoz datových schránek nebo vydávání certifikátů prostřednictvím služby Postsignum. Pak by mohly být bankovní služby levnější.

Domnívám se, že pokud by má výše uvedená legislativní i praktická doporučení byla realizována, bylo by možné obce integrovat do větších celků, aniž by obyvatelé stávajících malých municipalit pocítili ztrátu autonomie. Samotný výkon správy by se pak stal efektivnější a méně náročný na veřejné rozpočty.

6 Závěr

Ekonomická efektivita je velmi diskutovanou problematikou snad při všech lidských činnostech. Zabývají se jí odborníci i laici. Hlavní roli vždy hrají empirická data, která jsou ale interpretována různě. Z toho pak vyplývají i různé závěry.

Cílem mé diplomové práce bylo určení ekonomické efektivity správy nejmenších obcí v ČR. V souladu se zadáním práce jsem pro zjištění efektivity nashromáždila ekonomická data vybraného vzorku obcí, která jsem podrobila důkladné analýze. Na základě analýzy jsem došla k závěru, že správa nejmenších obcí je výrazně neefektivní. Náklady na samosprávu (odměny zastupitelů) v nejmenších obcích jsou výrazně vyšší než u velkých municipalit. V kombinaci nákladů na zastupitelstvo a poskytované služby pak poměr vychází ještě nelichotivěji. Provedené šetření neprokázalo žádnou významnější souvislost mezi velikostí rozpočtu a investicemi do majetku a naopak. Potvrdila se tedy hypotéza, že hospodaření obce je silně ovlivněno jinými než ekonomickými faktory.

Pátou část práce jsem věnovala návrhům a doporučením pro zlepšení současného stavu, které vidím v integraci malých obcí do větších územně správních celků za pomoci legislativních nástrojů, zejména změnou volebního zákonodárství. Domnívám se, že jsem zadaný úkol splnila a na základě relevantních dat a jejich pečlivého zpracování dosáhla vytyčeného cíle.

Seznam použité literatury

1. BALÍK, Stanislav. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. První vydání. Praha: Grada Publishing, a.s. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.
2. BINEK, J., H. SVOBODOVÁ, K. CHABIČOVSKÁ, J. HOLEČEK a I. GALVASOVÁ. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. 2010. ISBN 978-80-87147-29-0.
3. ČADIL, Jan. *Regionální ekonomie. Teorie a aplikace*. První vydání. Praha: C. H. Beck. 2010. ISBN 978-80-7400-191-8.
4. DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. První vydání. Praha: C. H. Beck. 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.
5. HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa a veřejné služby v zemích Evropské unie*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava. 2012. ISBN 978-80-248-2808-4.
6. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. První vydání. Praha: C. H. Beck. 2003. ISBN 80-7179-794-4-
7. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 2007. Praha. Linde Praha a.s. ISBN 978-80-7201-665-5.
8. KUBÁTOVÁ, Helena. *Sociologie životního způsobu*. První vydání. Praha: Grada Publishing, a.s.. 2010. ISBN 978-80-247-2456-0.
9. MACHÁČEK, J., P. TOTTH a R. WOKOUN. *Regionální a municipální ekonomie*. Praha: Oeconomica, 2011. ISBN 978-80-245-1836-7.
10. MAJEROVÁ, V., T. KOSTELECKÝ, L. SÝKORA, a kol. *Sociální kapitál a rozvoj regionu. Příklad kraje Vysočina*. Praha: Grada Publishing, a.s.. 2011. ISBN 978-80-247-4093-5.
11. OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. První vydání. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.
12. PEKOVÁ, J., J. PILNÝ a M. JETMAR. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
13. PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha : Grada Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.
14. SVOBODOVÁ, H., O. KONEČNÝ, J. BINEK a kol. *Synergie ve venkovském prostoru*. První vydání. Brno: GaREP, spol. s r.o. 2011. ISBN 978-80-904308-8-4.

Seznam legislativních zdrojů

1. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. In: *Rozpočtová skladba 2013*. Praha: Acha obec účtuje s.r.o., 2013. ISBN 978-80-905420-0-6.
2. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ze dne 25. 1. 2012. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 34.
3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Územní samospráva*. Praha. EUROUNION Praha, s.r.o. 2008. ISBN 978-80-7317-074-5.
4. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73.
5. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ze dne 7. 7. 2000. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 73.
6. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 87.
7. Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ze dne 24. 9. 2004. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 190.
8. Zákon 565/1990 Sb., o místních poplatcích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1990, částka 92.

Seznam internetových zdrojů

1. Český statistický úřad. ČSÚ: Výsledky SLBD 2011. Dostupné z: <http://www.scitani.cz/>.
2. Český statistický úřad. ČSÚ: Malý lexikon obcí 2013. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/publ/1302-13-r_2013.
3. Deník veřejné správy. 12. 4. 2005. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6169068>.
4. Encyklopedie Wiki. Dostupné z: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Gmina>.
5. EUROPEUM. Institut pro evropskou politiku. [online]. 2001. Dostupné z: <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/753-reforma-uzemni-samospravy-v-polsku>.
6. EUROSTAT. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database.
7. KALECKÝ, Lukáš. Středisková soustava osídlení – moderní utopie, nebo tradiční nástroj uspořádání prostoru? *Deník veřejné správy* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6544450>.
8. Kunčina Ves. Oficiální stránky obce. Dostupné z: <http://www.kuncinaves.cz/ud-akt.html>
9. Města a obce Info on-line. Dostupné z: <http://www.obceamesta.info/mesta-a-obce-v-cr.html>.
10. Ministerstvo financí ČR. Oficiální stránky. Dostupné z: <http://mfc.cz>
11. Ministerstvo financí ČR. Server UFIS-prezentace údajů ÚSC. [15. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.info.mfc.cz/cgi-bin/ufis/iufisusc/index.pl> nebo <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/obce/detail/00600610>.
12. Ministerstvo vnitra ČR. Malé obce – sociologický pohled. 2004 [online]. Dostupné z: <http://www.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizzrwwg3bmqm&q=mal%C3%A9+obce&ok.x=25&ok.y=0#gsc.tab=0&gsc.q=mal%C3%A9%20obce&gsc.page=1>.
13. MPSV ČR. Dostupné z: <http://tn.nova.cz/zpravy/ekonomika/kde-sehnat-praci-prehled-nezamestnanosti-v-cr-podle-okresu-a-kraju.html>.
14. Národní akademie regionálního managementu. Portál www.rozvojobci.cz. Dostupné z: <http://www.rozvojobci.cz/news/verejny-sektor-verejne-statky-a-sluzby/>.
15. Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. Oficiální stránky SOCIOweb. Dostupné z: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=422&lst=117>.

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB - TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 25. dubna 2014



Bc. Jitka Steinerová